

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna

3/4

2006 · ANNO XXVII
maggio/giugno
luglio/agosto

**V Rapporto sulle autonomie locali in
Emilia-Romagna**

Attribuzioni e riconoscimenti

Il V Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna contiene risultati di indagini e studi condotti nel corso del 2005, a cavallo tra la settima e l'ottava legislatura regionale. Francesca Paron del Servizio Innovazione e semplificazione amministrativa della Regione Emilia-Romagna ne ha curato il coordinamento. Gli studi e le ricerche pubblicate sono state dirette da Emmanuele Pavolini e Salvatore Vassallo dell'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna. Emmanuele Pavolini ha anche redatto il terzo capitolo e coordinato le indagini riguardanti le politiche per l'immigrazione. Francesca Campomori ha condotto i tre studi di caso presentati nel quarto capitolo. Pietro Berti ha curato l'indagine svolta mediante *focus group* esposta nel quinto capitolo. Dario Tuorto è autore dell'analisi sui risultati delle elezioni regionali del 2005 presentata nel sesto capitolo. L'indagine su profilo e opinioni dei sindaci è stata svolta da Marco Brunazzo e Alessandro Patroncini i quali hanno redatto, rispettivamente, i paragrafi 1-5 e 6-10 del settimo capitolo. Franca D'Iorio ha curato l'indagine sui bilanci comunali e la redazione dell'ottavo capitolo.

Un ringraziamento ad Andrea Stuppini, Responsabile del Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna (autore del primo capitolo), a Lorenzo Campioni, Responsabile del Servizio Politiche Familiari, Infanzia e Adolescenza della Regione Emilia-Romagna e a Sandra Benedetti (autrice del secondo capitolo), per la disponibilità e l'impegno profuso nella realizzazione del presente Rapporto.

V RAPPORTO SULLE AUTONOMIE LOCALI IN EMILIA-ROMAGNA

415 Introduzione e sintesi del Rapporto

Parte I – Immigrazione, sistema educativo e politiche locali

437 1. Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri. Settima legislatura (2000-2005)

447 2. Trasformazioni e mutamenti nella infanzia e nell'adolescenza nelle famiglie autoctone e non in Emilia-Romagna: prospettive in crescita

455 3. Immigrazione, sistema educativo e politiche locali: il caso emiliano-romagnolo

489 4. Politiche per gli immigrati nei comuni dell'Emilia-Romagna: uno studio di casi

519 5. L'integrazione nella scuola e nella società: il punto di vista di insegnanti e immigrati

Parte II – Analisi su fonti statistiche ufficiali

543 6. Il voto nel 2005: elezioni regionali e referendum

567 7. I sindaci: carriere e opinioni di una nuova classe politica

605 8. Patto di stabilità interno e politiche di bilancio: studio di approfondimento su alcuni enti locali emiliano-romagnoli

Introduzione e sintesi del Rapporto

Sommario

1. La sfida dell'integrazione. – 2. Le elezioni regionali del 2005. – 3. I nuovi sindaci. Chi sono e cosa pensano delle Regioni. – 4. Gli effetti del Patto di stabilità e crescita sulla finanza dei Comuni.

Come di consueto, la prima parte del Rapporto presenta un insieme di ricerche riguardanti un particolare settore dell'intervento pubblico locale. Quest'anno l'attenzione è stata posta sulle politiche per l'immigrazione. Nella seconda parte sono invece contenute ricerche che hanno ad oggetto le dotazioni finanziarie e il personale dei governi locali, oltre che la partecipazione politica in ambito regionale. La presente introduzione costituisce una sintesi dei principali risultati delle ricerche di cui si compone il Rapporto.

1. La sfida dell'integrazione

Il tema dell'immigrazione è stato scelto per due ordini di motivi. Accanto alle categorie di utenti più "tradizionali" (anziani, disabili, minori), a partire dalla seconda metà degli anni '80, e soprattutto nel corso del decennio passato, *nuovi soggetti* diventano oggetto delle politiche sociali. Fra questi nuovi soggetti gli immigrati rappresentano uno dei gruppi più rilevanti sotto il profilo sia quantitativo, nel senso che aumenta mediamente la pressione su molti servizi (a partire dalle politiche per la casa e quelle per l'inserimento dei figli nei nidi), sia qualitativo, visto che gli immigrati pongono trasversalmente domande a molti servizi di base (scuola, sanità, assistenza, etc.) e visto che le peculiari caratteristiche dei nuovi utenti comportano un adattamento degli interventi (si pensi al tema della mediazione

culturale). Dopo aver esaminato le politiche locali e la soddisfazione degli utenti in settori più tradizionali di intervento, come le scuole per l'infanzia (III Rapporto RALER) o il sostegno agli anziani non autosufficienti (IV Rapporto RALER), ci si è quindi posti, in primo luogo, l'obiettivo di comprendere come la Regione e i Comuni fronteggino una domanda di servizio "nuova".

Il secondo motivo è di respiro più ampio: in termini socio-demografici l'immigrazione rappresenta infatti oggi, assieme all'invecchiamento della popolazione e alle trasformazioni interne ai nuclei familiari, il fenomeno sociale quantitativamente più rilevante nel panorama italiano e regionale degli ultimi dieci, quindici anni.

Per l'anno 2004 il *Dossier CARITAS* ⁽¹⁾ stimava una presenza sul territorio emiliano-romagnolo di circa 284 mila stranieri, pari al 6,9% della popolazione complessiva (ben più di un emiliano-romagnolo ogni venti): tale caratterizzazione pone l'Emilia-Romagna al secondo posto, assieme alla Lombardia e dietro al Lazio, nella graduatoria regionale per maggior incidenza relativa degli stranieri sulla popolazione complessiva. Solo un decennio fa, nel 1995, il numero di stranieri era pari a circa 56 mila persone, un quinto di quello registrato nel 2004 e con una capacità di incidenza sulla popolazione complessiva poco sopra la soglia dell'1%. In dieci anni quindi la società locale emiliano-romagnola si è profondamente trasformata con l'arrivo di decine di migliaia di persone provenienti da tutto il mondo, ma in particolare dall'Europa (44,1%) e dall'Africa (33,0%) (*ibidem*). A partire dai dati CARITAS e ministeriali si può inoltre sottolineare come circa un decimo del totale degli stranieri presenti in Italia viva in Emilia-Romagna.

Tale presenza sul territorio regionale non è omogenea. Sono soprattutto alcune province emiliane a raggiungere le percentuali più alte, con aree al loro interno in cui gli immigrati rappresentano fino ad un decimo circa della popola-

(1) Dossier CARITAS, (2005), Immigrazione in Italia, Anterem, Roma.

zione, mentre le aree romagnole appaiono relativamente meno toccate dal fenomeno, pur presentando spesso tassi di densità impensabili fino a pochi anni fa (si veda la fig. 1).

Le ragioni alla base di questa crescente presenza sono imputabili sia a meccanismi di attrazione, relativi alle carenze in certi ambiti del mercato del lavoro italiano, quali quelli caratterizzati da minore specializzazione e maggiore flessibilità, che ad effetti di “spinta” dai paesi di provenienza, legati ad esempio a situazioni economiche disastrose e a conflitti. Questo *mix* di cause, unito alla progressiva chiusura delle frontiere, già a partire dagli anni ‘70, da parte dei paesi occidentali tradizionalmente importatori di manodopera straniera (Francia, Inghilterra, Olanda, ecc.), ha favorito un riorientamento dei flussi verso altri paesi europei quali l’Italia.

Accanto alla forte crescita quantitativa del fenomeno è anche in atto un processo di radicamento della popolazione straniera sul territorio regionale. Se consideriamo le caratteristiche della struttura familiare dei nuclei immigrati, forte indicatore dei percorsi e delle strategie migratorie, si nota come l’Emilia-Romagna si caratterizzi per la rilevante presenza di nuclei familiari e di stranieri con traiettorie insediative relativamente stabili: un numero sempre maggiore di immigrati è coniugato o, spesso, è figlio minore di stranieri; inoltre un quarto di titolari di permesso di soggiorno ha ottenuto tale documento per motivi di ricongiungimento familiare.

Il forte aumento quantitativo ed il passaggio da una immigrazione di individui ad una di nuclei familiari, dotati di una buona capacità di inserimento nel mercato del lavoro locale, portano con sé esigenze più complesse che in passato con cui devono rapportarsi anche le istituzioni locali. Accanto alle problematiche circa le modalità di inserimento lavorativo e di prima accoglienza, tipiche anche degli anni ‘90, emergono altre questioni relative all’integrazione sociale, quali la sanità, la scuola, la casa, ecc.

Queste problematiche concernono la *normalità* della vita di migliaia di famiglie immigrate che chiedono un livello di

servizi e di *chance* di integrazione simile a quelle offerte agli altri emiliano-romagnoli: ad esempio non si tratta tanto più di occuparsi della condizione abitativa degli immigrati solo in termini di prima accoglienza, quanto di favorire un accesso al mercato della casa, in affitto o, in misura crescente, in proprietà, a condizioni non proibitive; si tratta di assicurare un diritto alla salute in un sistema sanitario regionale universalistico, ma anche in grado di riconoscere ed armonizzare le differenze.

All'interno di questo processo di inserimento e di integrazione nella società locale, non certo agile vista la complessità e la rapidità con cui il fenomeno immigrazione sta trasformandosi, un ruolo particolare è giocato dal sistema scolastico e dal fatto che ormai i minori stranieri nelle scuole emiliano-romagnole rivestono un ruolo di primo piano: nell'a.s. 2004/05 gli alunni di cittadinanza non italiana sono stati complessivamente 43.806, pari all'8,4% del totale degli studenti ⁽²⁾. Per offrire un quadro della rapidità con cui il fenomeno sta mutando e crescendo si tenga presente che solo nel 2003/04 tale incidenza era pari al 7,0%, un punto e mezzo percentuale in meno. *Il dato emiliano-romagnolo è in assoluto il più alto fra le Regioni italiane*: la seconda Regione per tasso di incidenza di alunni stranieri è infatti l'Umbria con il 7,8% in un quadro in cui la media italiana è meno della metà di quella emiliano-romagnola (4,2%).

Pertanto l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna si presenta attualmente come una realtà: in forte crescita; quantitativamente sempre più rilevante; con un significativo impatto sul sistema di servizi locale, in particolar modo sulla scuola.

Di fronte ad un fenomeno dalle dimensioni e dai tassi di crescita appena indicati, sorge *la domanda di come abbiano reagito nel corso degli ultimi anni le istituzioni*. Da terra recente di emigrazione a territorio di immigrazione il passaggio in Emilia-

(2) Ministero della Pubblica Istruzione (2005), Alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2004-05, Roma.

Romagna è avvenuto nel corso di una o due generazioni. Quale è stata e quale è la tenuta del tessuto istituzionale di fronte a tale fenomeno? Le istituzioni sono state in grado di mobilitare risorse e strategie per fronteggiare i mutamenti in corso favorendo sia l'inserimento, che l'integrazione e la coesione sociale con i nuovi venuti?

La ricerca ha cercato di esaminare la capacità di risposta istituzionale del tessuto degli enti territoriali emiliano-romagnoli. È stato analizzato da un lato il ruolo della Regione, dall'altro quello dei Comuni, concentrando particolarmente l'attenzione sulla loro capacità di fare rete con altri soggetti, istituzionali e non, presenti a livello locale. Il *focus* dello studio è stato duplice: le politiche per gli immigrati in generale e quelle rivolte all'integrazione dei minori stranieri nel sistema scolastico in particolare. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, l'obiettivo è stato quello di comprendere se e come gli enti locali si pongano in connessione con il sistema educativo e quali tipi di intervento propongano per integrare il ruolo della scuola nell'inserimento degli alunni stranieri.

La situazione emiliano-romagnola da questo punto di vista presenta alcune luci ed ombre: recentemente il Ministero per l'Istruzione ⁽³⁾ ha condotto una indagine sul rendimento scolastico e sull'insuccesso scolastico degli alunni stranieri, comparandolo con quello degli alunni di nazionalità italiana. Uno dei principali indicatori utilizzati per valutare la capacità di inserimento dei sistemi scolastici regionali era il differenziale fra tasso di bocciature fra i primi ed i secondi. Da questa indagine risulta come l'Emilia-Romagna sia ai primi posti in Italia per minore differenziale fra tasso di insuccesso scolastico degli alunni stranieri rispetto a quelli di cittadinanza italiana per quello che riguarda le scuole elementari e le secondarie di I grado. A tale dato estremamente positivo, che indica quindi l'assenza di meccanismi di esclusione dei nuovi venuti, se ne accompagna però uno molto negativo riguardante le scuole secondarie di II

(3) Ministero della Pubblica Istruzione (2005), Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2003-04, Roma.

grado in cui il differenziale fra tasso di bocciature degli alunni stranieri e quello degli alunni di cittadinanza italiana è fra i più alti fra tutte le regioni italiane.

Da un punto di vista metodologico, l'indagine dedicata alle politiche locali per l'immigrazione ha seguito in buona parte il formato impiegato per l'analisi sviluppata lo scorso anno in merito alle politiche regionali sulla non autosufficienza, arricchendo però la composizione dello *staff* di ricerca. Se infatti lo scorso anno l'*équipe* di ricercatori dell'Istituto Cattaneo aveva collaborato con funzionari e dirigenti regionali in fase di impostazione dello studio e di valutazione dei risultati, quest'anno si è deciso di coinvolgere anche più direttamente i responsabili delle politiche regionali sull'immigrazione, prevedendo un loro impegno non solo in fase progettuale e di valutazione, ma anche nella redazione di alcune parti del Rapporto, in particolare delle pagine riguardanti più direttamente il ruolo della Regione.

Seguono quindi a questa introduzione due saggi del dott. Stuppini e della dott.ssa Benedetti, rispettivamente dirigente regionale responsabile del Settore di intervento sociale nel campo dell'immigrazione, e funzionaria del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. I loro contributi ricostruiscono il percorso e l'infrastruttura normativa e di supporto promossa in questi anni dalla Regione Emilia-Romagna nel campo delle politiche per gli immigrati e in particolare di quelle afferenti al rapporto enti locali-sistema scolastico/educativo.

I risultati dell'indagine sul campo svolta dall'Istituto Cattaneo vengono presentati in tre capitoli. L'indagine ha preso in considerazione le caratteristiche degli interventi da parte degli enti locali. In particolare un primo capitolo (cap. 3) si è basato su una *survey* rivolta ad un campione comprendente oltre la metà dei Comuni emiliano-romagnoli (183). Nel capitolo seguente vengono presentati i risultati di tre studi di caso attraverso i quali sono state analizzate le politiche per l'immigrazione messe in opera in altrettanti Comuni emiliano-romagnoli inseriti in contesti socio-economici e territoriali differenti. L'ultimo capitolo (cap. 5) riporta invece i risultati di un *focus group* rivolto a gruppi di insegnanti e familiari di alunni stranieri per

meglio comprendere dinamiche e criticità in questo momento riscontrabili nella costruzione di una rete di interventi basata sulla cooperazione tra Comuni e sistema scolastico.

Sicuramente nel campo delle politiche per gli immigrati, con speciale riferimento a quelle socio-educative e scolastiche, la Regione ed i Comuni hanno sviluppato negli ultimi anni una mole di interventi fra i più avanzati e complessi in Italia sia per il livello qualitativo di diversificazione dei servizi e per la loro strutturazione sulla base delle esigenze degli immigrati, che per la loro diffusione nei vari contesti locali. Gli ultimi 6-7 anni in particolare sono stati molto rilevanti sotto il profilo della regolazione normativa regionale, con l'adozione di una nuova legge quadro in materia di immigrazione, così come di molti altri atti più puntuali e specifici nel campo, ad esempio, dell'integrazione dei minori immigrati nel settore dell'istruzione.

Questa capacità di regolazione e di supporto regionale è stata in genere ben recepita dai Comuni che da un lato risultano soddisfatti di quanto promosso e proposto dal livello regionale, dall'altro hanno fatto loro, se non spesso ampliato, lo spirito di riforma del sistema dei servizi alla luce della nuova utenza immigrata.

I Comuni, in buona parte a prescindere dal loro orientamento politico, esprimono in genere una valutazione positiva in merito ai contenuti e alle forme (modalità di consultazione e di recepimento delle istanze del territorio) con cui in questi anni si è strutturata la politica regionale nei confronti degli immigrati.

A livello locale la capacità di intervento degli enti locali è fortemente cresciuta e si è andata spesso rafforzando, da un lato ramificandosi in più direzioni di intervento (scuola, lavoro, formazione, assistenza, intercultura, ecc.), dall'altro costruendo una rete di attività, centrata attorno sia agli enti locali che ad altri attori presenti sul territorio (organizzazioni *no-profit*, scuole, ecc.).

In molti casi, tale azione istituzionale è stata supportata dal lavoro e dalla dedizione di funzionari ed amministratori locali che hanno investito in maniera particolare, andando spesso oltre quanto strettamente richiesto dal ruolo ricoperto, nello sviluppo

dei nuovi servizi per gli immigrati.

Tali sviluppi degli interventi hanno avuto frequentemente come oggetto il campo della scuola e del più generale sistema socio-educativo in cui già da oltre trenta anni il modello di *policy* emiliano-romagnolo ha investito attenzione e risorse (si pensi al coordinamento pedagogico e ai servizi di nido, integrazione al nido e scuola materna per la fascia 0-6 anni, così come a quelli per la fascia 6-18 anni).

Gli unici *feedback* da parte degli utenti che sono stati raccolti in questo studio, e cioè quelli provenienti dalle famiglie di alunni immigrati, sono positivi: la scuola in Emilia-Romagna svolge il suo doppio ruolo di trasmissione di conoscenze e di integrazione dei minori immigrati (e delle loro famiglie) nel contesto locale. Gli intervistati dichiarano che i loro figli non sono mai stati fatti oggetto di discriminazioni o atti di razzismo, ma invece sono stati spesso aiutati da insegnanti e da coetanei italiani nell'inserimento. Gli enti locali e la Regione, nel supportare con proprie risorse umane e finanziarie tali processi, hanno svolto e svolgono un ruolo primario nel favorire i percorsi di integrazione. Le famiglie straniere indicano invece come i problemi più urgenti siano ascrivibili ad altri meccanismi di funzionamento della famiglia stessa, più che all'inserimento dei figli nella scuola.

All'interno di questo quadro positivo si pongono però alcune problematiche la cui risoluzione rappresenterà il futuro banco di prova per la capacità di integrazione del modello emiliano-romagnolo.

Alcune di queste tematiche riguardano l'educazione dei minori e il rapporto fra enti locali ed istituti scolastici. Altre sono più generali. Per quanto riguarda le tematiche generali, i vari strumenti di analisi utilizzati nello studio (*survey*, studi di caso, *focus group*) mettono in luce quattro aspetti:

- a) inserimento problematico sul mercato del lavoro, in una fase di profonda trasformazione dello stesso a seguito dei fenomeni di ristrutturazione e di globalizzazione dell'economia locale; tale inserimento è particolarmente difficoltoso per le donne immigrate, le quali si vedono spesso segregate in fun-

zioni lavorative di basso valore aggiunto nel campo dei servizi (pulizie, assistenti familiari, ecc.); a tale proposito andrebbero rafforzate le politiche attive del lavoro, pensate appunto per favorire una riqualificazione ed una formazione in grado di offrire *chance* lavorative, anche in settori differenti da quelli in cui tradizionalmente le donne immigrate vengono confinate;

- b) rilevanti difficoltà nell'accesso al mercato abitativo sia per i costi delle abitazioni che, talvolta, per le discriminazioni subite in quanto immigrati;
- c) una rete di servizi che in alcuni contesti presenta troppi "buchi" in termini di diffusione degli interventi; l'analisi sul campione di 183 Comuni ha infatti messo in luce come vi sia un numero consistente di enti locali che ha sviluppato complessivamente pochi servizi (un quarto circa, in massima parte si tratta però di piccoli Comuni di montagna); dallo studio quantitativo risulta inoltre come vi sia un gruppo rilevante di realtà (circa il 30%) che ha preferito investire maggiormente in servizi "leggeri" per gli immigrati (mediazione culturale, attività di orientamento e di informazione, ecc.), sicuramente necessari in una ottica di integrazione, piuttosto però che assicurare innanzitutto l'accesso alle famiglie immigrate ai servizi più di base (assistenza, casa, ecc.); questi ultimi sono cioè enti locali che da un lato presentano interessanti attività di intermediazione culturale, punti informativi per gli immigrati, dall'altro hanno però sviluppato in maniera limitata interventi per la prima accoglienza sul territorio delle famiglie immigrate (assistenza sociale, aiuto nella ricerca di una abitazione, ecc.);
- d) la necessità di un più ampio impiego qualitativo, ma soprattutto quantitativo, di operatori adatti alle funzioni di mediazione e di integrazione dei nuovi arrivati o, sempre più ormai, delle seconde generazioni; in molti contesti sono cioè ancora scarsamente diffuse figure, ad esempio, quali il mediatore culturale e, dove sono impiegate, la loro presenza è molto limitata in termini di ore di lavoro.

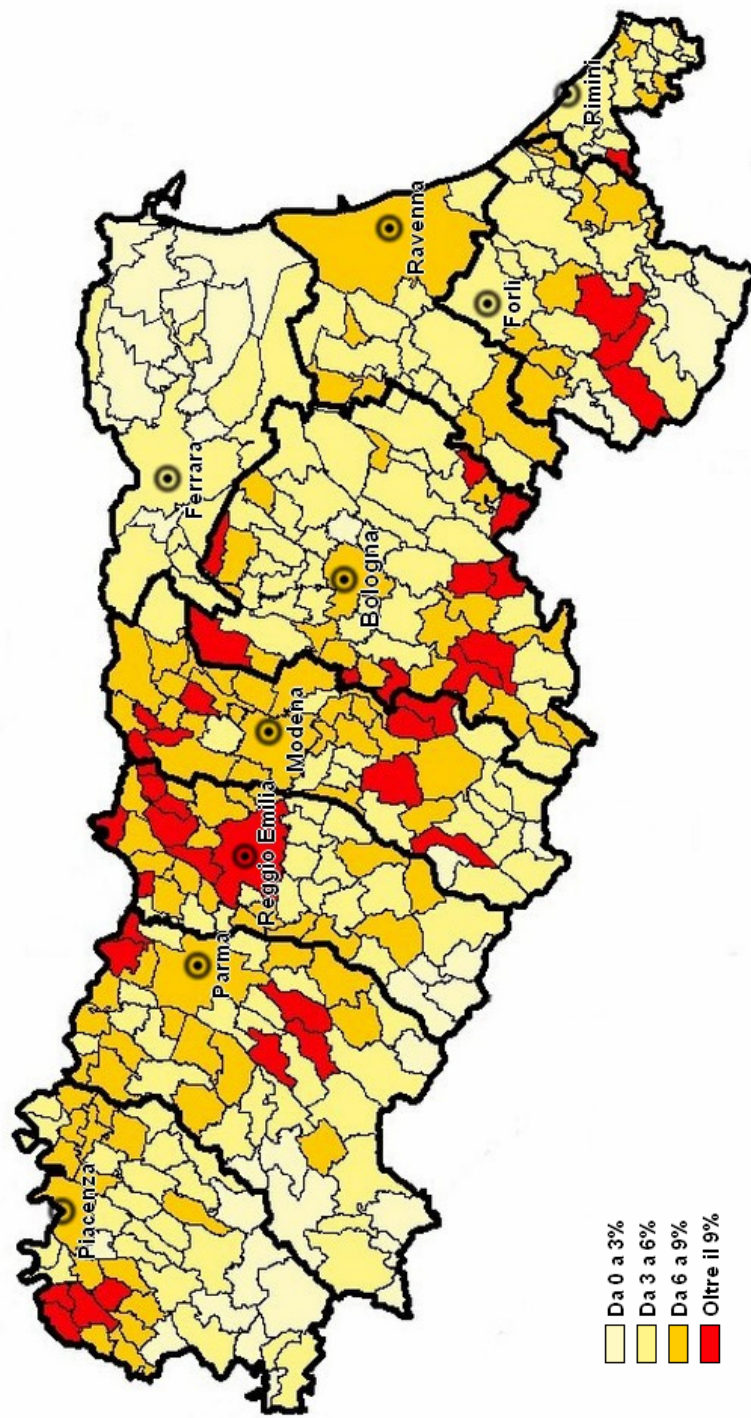
Per quanto riguarda il settore dell'educazione nello specifico

emergono le seguenti esigenze di intervento, necessarie a coprire alcuni tra i principali fattori critici:

- a) un aumento complessivo delle forme di aiuto allo studio e di supporto pomeridiano degli studenti stranieri, a partire soprattutto dall'insegnamento della lingua italiana;
- b) un aumento complessivo del numero e dell'impiego dei mediatori culturali, degli educatori professionali e dei coordinatori pedagogici a sostegno degli alunni immigrati, della famiglia, degli insegnanti e della rete dei servizi;
- c) l'individuazione di forme di partecipazione dei genitori degli alunni immigrati alla vita scolastica, richiesta che emerge dall'analisi condotta nei *focus group*, e di un maggiore collegamento fra genitori e scuola;
- d) l'elaborazione di nuovi modelli di intervento per gli alunni stranieri inseriti nelle scuole superiori, che risultano essere quelli più esposti a fenomeni di insuccesso e di abbandono scolastico.

Questo insieme di aspetti critici indica quindi la necessità di *un incremento sia quantitativo* di attività da promuovere e figure professionali da impiegare, già presenti sul territorio ma non sufficientemente diffuse, *che qualitativo* con una ulteriore pluralizzazione e diversificazione degli strumenti di interventi e di supporto alle famiglie immigrate (percorsi di collegamento scuola-famiglia, nuovi modelli di intervento a favore degli studenti stranieri alle scuole superiori, attività formative a favore delle donne immigrate, ecc.).

FIG. n. 1 *La densità migratoria nei territori della Regione Emilia-Romagna*



2. *Le elezioni regionali del 2005*

Un altro appuntamento fisso è quello con l'analisi dei risultati delle elezioni tenutesi durante l'anno appena trascorso. Il sesto capitolo presenta una analisi del voto alle elezioni regionali sia con riferimento agli andamenti della partecipazione che con riferimento ai risultati ottenuti da partiti, schieramenti, candidati. Per quanto riguarda il primo aspetto, il dato più significativo è la ripresa dell'astensionismo dopo l'arresto degli ultimi due anni, ripresa che si è manifestata in modo più intenso proprio in Emilia-Romagna. In alcune aree i tassi di non voto si sono allineati con i valori medi nazionali. Un altro aspetto da considerare è che questo aumento si è avuto nonostante la quota di voti non validi fosse in calo, esprimendo quindi una sorta di distanziamento dell'elettorato più che di rifiuto attivo. La questione della partecipazione al voto è stata esaminata anche in riferimento alla consultazione referendaria sulla fecondazione assistita. In questo caso, il basso livello di partecipazione registrato a livello nazionale ha investito, seppur in forme più attenuate, anche il territorio emiliano-romagnolo. Un risultato importante registrato nel referendum è stato invece una cospicua attenuazione delle tradizionali differenze nei tassi di partecipazione di uomini e donne. Passando a considerare l'esito delle elezioni per partiti e schieramenti, gli aspetti più importanti da evidenziare sono la *performance* negativa del centro-destra e l'allargamento del divario tra le due coalizioni rispetto alle precedenti elezioni. Questo andamento è il riflesso del recupero di Uniti dell'Ulivo e del concomitante declino di Forza Italia. Per la prima volta si sono infatti verosimilmente registrati ampi spostamenti di consensi da un polo all'altro.

3. *I nuovi sindaci. Chi sono e cosa pensano delle Regioni*

Seguendo una ulteriore stabile pista di ricerca del RALER, il settimo capitolo presenta i risultati di una indagine sulle caratteristiche socio-demografiche dei sindaci, dei loro percorsi di car-

riera, delle loro posizioni su alcune tematiche politicamente salienti e sulle loro opinioni in merito alle modalità di coinvolgimento che la Regione mette in atto nei loro confronti, in merito alla efficacia delle politiche regionali e più in generale alla trasparenza delle strutture regionali.

Nel corso degli anni Novanta, la pressione congiunta di fattori politici nazionali e regionali ha comportato un rilevante cambiamento nella struttura delle opportunità politiche, ovvero delle dimensioni rilevanti del sistema politico che incentivano o scoraggiano la mobilitazione collettiva a livello individuale e/o collettivo. Soprattutto a livello locale, tale pressione ha permesso la mobilitazione di attori sociali prima esclusi dalla vita politica, incentivando, quindi, il cambiamento della composizione della classe politica, della strutturazione delle carriere degli uomini politici e ha favorito l'affermarsi di nuovi rapporti tra le diverse istituzioni (comunali, provinciali e regionali). Per indagare questi aspetti, si è guardato alla figura che forse ha meglio interpretato questa stagione di profonde riforme: quella del sindaco.

Nella prima parte della ricerca, vengono analizzate le caratteristiche socio-demografiche dei sindaci e i loro percorsi di carriera nel campo politico, ricorrendo alla banca dati messa a disposizione dal Ministero degli interni che va sotto il nome di Anagrafe degli amministratori locali per il periodo 1985-2005.

L'analisi dei dati mostra come il sindaco emiliano-romagnolo sia tipicamente una persona con età compresa tra i quaranta e i cinquant'anni, abbia un titolo di studio elevato, sia di sesso maschile e svolga (o abbia svolto) una professione nel campo prevalentemente amministrativo. I sindaci con meno di quarant'anni sono relativamente poco numerosi, circa il 22% del totale, così come i sindaci con più di sessant'anni, circa l'8% del totale. È da notare che al crescere delle dimensioni dei comuni cresce tendenzialmente anche l'età media dei sindaci. Seppure in modo meno marcato, un uguale andamento è riscontrabile anche guardando alla distribuzione dei titoli di studio conseguiti. Per quanto concerne le professioni, la maggior parte dei sindaci viene da esperienze di lavoro nel campo dell'am-

ministrazione, ma, soprattutto nei grandi Comuni, non è raro trovare appartenenti alle professioni intellettuali, liberali, tecniche e scientifiche.

Per quanto attiene all'età, dopo la riforma si è assistito al progressivo allineamento delle classi d'età dei sindaci emiliano-romagnoli con quelle dei colleghi del resto d'Italia. Nel 1985, infatti, i sindaci emiliano-romagnoli erano tendenzialmente più giovani dei loro colleghi. Questa disparità è andata affievolendosi con il passare del tempo. Anche la distribuzione dei titoli di studio mostra andamenti peculiari. In generale, con il passare del tempo aumentano in Emilia-Romagna i sindaci con titoli di studio elevati rispetto al resto d'Italia. Le professioni amministrative continuano ad essere, in Emilia-Romagna, stabilmente più rappresentate che nel resto d'Italia, a svantaggio, principalmente, delle professioni intellettuali e liberali. Infine, i sindaci emiliano-romagnoli di genere femminile sono più numerosi che nel resto d'Italia, anche se, a dire il vero, la presenza in termini assoluti, resta irrisoria.

I dati relativi agli effetti del doppio mandato vanno letti con cautela. Infatti, solamente 11,1% dei sindaci emiliano-romagnoli hanno ricoperto la carica di primo cittadino nel periodo precedente e posteriore al 1993. In particolare, solamente 51 di essi hanno totalizzato 3 mandati e 24 sono arrivati a 4 mandati. In Emilia-Romagna, in altre parole, si è registrato un elevato tasso di ricambio della classe politica dei primi cittadini. Dalle prime analisi presentate, sembra che l'effetto congiunto della crisi politica nazionale e la modifica del sistema elettorale a livello comunale abbiano incentivato un profondo mutamento della classe politica dei sindaci, cui è andato sommandosi l'effetto del limite del doppio mandato.

Questo elevato tasso di ricambio della classe politica locale avvenuto a cavallo degli anni Novanta può essere all'origine dello scarso numero di sindaci per i quali è identificabile una vera e propria carriera politica. L'analisi delle carriere mostra uno scarso livello di "passaggio" tra i Comuni, le Province e le Regioni. Questo aspetto può essere in parte determinato dal fatto che un sindaco è forse più portato a legare la sua esperienza

politica a livello locale. Certamente, però, il dato mette in evidenza come il fatto di essere stato sindaco costituisca una risorsa (ancora?) difficilmente spendibile in altri livelli politici. A riprova di questo, si cita il fatto che i sindaci hanno normalmente svolto almeno un mandato come consiglieri comunali prima di diventare primi cittadini o siederanno nuovamente in consiglio una volta esauritasi l'esperienza di sindaco.

Nella seconda parte della ricerca, è stato indagato il rapporto tra i sindaci e l'amministrazione regionale attraverso un sondaggio condotto su un campione di sindaci ed *ex* sindaci di alcune Regioni italiane (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania e Puglia) entrati in carica per la prima volta tra il 1991 ed il 2005. Ci si è posti l'obiettivo di: *a)* indagare *quantità* e *qualità* dei rapporti con le regioni d'appartenenza attraverso indicatori di *performance* (*soddisfazione* per le politiche pubbliche regionali e per i meccanismi di rappresentanza/concertazione a livello regionale); *b)* valutare la *fiducia* degli intervistati nei confronti dell'amministrazione e della politica regionale; *c)* rilevare alcune *preferenze politiche* di sindaci ed *ex* sindaci.

Gli interpellati sono stati divisi in base all'area geografica di residenza – Nord (Lombardia e Veneto), Emilia-Romagna e Sud (Campania e Puglia) – e, per neutralizzare gli effetti dovuti alla loro *partigianeria politica*, in *omogenei* e *disomogenei* a seconda della loro affinità politica con il governo regionale. Di particolare interesse è pertanto il confronto tra intervistati emiliano-romagnoli (al 92% *omogenei* alla giunta regionale) e sindaci ed *ex* sindaci del Nord e del Sud *omogenei* alle rispettive amministrazioni. I risultati emersi possono essere così sintetizzati:

- i più soddisfatti per l'azione di *policy* regionale sono risultati i primi cittadini dell'Emilia-Romagna. A seguire, i sindaci (in carica ed *ex*) del Nord e, per ultimi, quelli delle regioni meridionali. Il divario, poco pronunciato per quanto riguarda le politiche concernenti lo sviluppo economico, le attività produttive e il settore delle infrastrutture, diventa rilevante nel settore dei servizi sociali, oltre che dell'istruzione e della formazione professionale. Immaginando una scala di soddisfazione comprensiva di 5 in-

tervalli (dove 1 indica una soddisfazione minima e 5 una massima), la media dei giudizi espressi dagli intervistati emiliano-romagnoli, relativa a tutti i settori di *policy* considerati, è pari a 3,4. Lo stesso indice, calcolato per sindaci ed *ex* sindaci del Nord e del Sud, *omogenei* alle amministrazioni regionali, si ferma rispettivamente a 3,2 e 2,9;

- l'Emilia-Romagna conferma una buona *performance* anche per quanto riguarda il giudizio sui meccanismi di rappresentanza e cooperazione tra regione ed enti locali: l'indice di soddisfazione, espresso lungo una scala 1-4 (1 soddisfazione minima; 4 massima) raggiunge in questo caso il valore medio di 3 (74% di valutazioni *molto* o *abbastanza* positive all'interno del campione emiliano-romagnolo). Seguono gli intervistati delle regioni del Sud (valore medio pari a 2,4 e 44,4% di soddisfatti). Meno appagati di tutti sindaci ed *ex* sindaci del Nord *omogenei* all'amministrazione regionale: il 61% (indice di soddisfazione medio pari a 2) si esprime negativamente sulla capacità delle proprie regioni di cooperare con gli enti locali;

- la sfiducia nelle istituzioni regionali, rilevata attraverso la percezione circa la probabilità che all'interno della macchina amministrativa regionale si verificano fenomeni di corruzione, malcostume amministrativo e spreco di risorse pubbliche, fa registrare un divario tra intervistati del Sud e del Centro-Nord. Su una scala di valutazione da 1 a 4, dove 1 rappresenta il livello di sfiducia minimo e 4 quello massimo, l'Emilia-Romagna esibisce il dato di sfiducia più basso del campione (valore medio 1,9). Seguono (2,2) sindaci ed *ex* sindaci di Lombardia e Veneto, politicamente opposti agli emiliano-romagnoli, ma altrettanto *omogenei* all'amministrazione regionale. Tassi di sfiducia più elevati (2,9 di media lungo una scala 1-4) colpiscono invece gli interpellati *omogenei* del Sud, segno di un grado di diffidenza elevato nel Mezzogiorno.

4. *Gli effetti del Patto di stabilità e crescita sulla finanza dei Comuni*

Con riguardo alla situazione finanziaria dei Comuni emiliano-romagnoli, quest'anno, piuttosto che svolgere un'analisi statistica basata su indicatori sintetici di bilancio, è stato svolto un approfondimento di carattere qualitativo su pochi Comuni. Si è ritenuto opportuno documentare gli effetti dei vincoli posti dalla legislazione comunitaria e nazionale. L'appartenenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea impone infatti al nostro Paese il rispetto di alcuni macro obiettivi di finanza pubblica definiti nel Patto di stabilità e crescita comunitario. Anche gli enti locali territoriali sono chiamati a fare la loro parte nello sforzo di risanamento dei conti pubblici, necessario al rispetto degli obblighi comunitari. Il principale strumento predisposto a tal fine è il cosiddetto patto di stabilità interno introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 1999 e poi rivisitato da tutte le successive leggi finanziarie.

Anche la legge finanziaria per l'anno 2005 è intervenuta a riscrivere le norme del patto di stabilità interno, imponendo agli enti locali territoriali che vi sono soggetti – Comuni con più di 5.000 abitanti, province, comunità montane con più di 50.000 abitanti – un nuovo tipo di vincoli di bilancio. Per ciascun ente locale viene quantificato un tetto massimo di spesa sostenibile nell'anno 2005, calcolato applicando una percentuale di crescita alla spesa annua mediamente sostenuta dallo stesso ente nel triennio 2001-2003. Fino al 2004, gli obiettivi di bilancio imposti dal patto di stabilità sono stati definiti in termini di saldi fra entrate e spese. D'altro canto, a livello nazionale la comunità europea impone a ciascuno Stato un obiettivo di miglioramento del disavanzo pubblico, il quale è per definizione un saldo fra entrate e spese.

L'imposizione di tetti massimi alla crescita della spesa crea molti più vincoli ai bilanci degli enti locali, tanto più che dal 2005 anche la spesa di investimento è stata inclusa fra le spese considerate ai fini del patto. Il vincolo alla spesa complessiva (corrente e di investimento) è il medesimo per tutti gli enti. Non si

tiene conto del fatto che il livello di spesa è diverso da ente a ente, per varie ragioni. Non si tiene conto del fatto che i bilanci degli enti locali cambiano da un anno all'altro, e la spesa può avere un andamento discontinuo, sempre per le ragioni più diverse. Il sistema dei tetti alla spesa ha suscitato molte perplessità, poiché a vario titolo va a limitare l'autonomia finanziaria e organizzativa degli enti locali territoriali – garantita dalla stessa Costituzione – e poiché penalizza di più alcuni enti rispetto ad altri, ma non certo in base a criteri di minore efficienza dei primi rispetto ai secondi.

La ricerca presentata nell'ottavo capitolo della seconda parte del rapporto evidenzia gli effetti del nuovo patto di stabilità interno per il 2005 sulle politiche di bilancio degli enti locali, con particolare attenzione proprio all'introduzione di tetti massimi di spesa e alla inclusione delle spese di investimento nei vincoli del patto di stabilità interno. Per esemplificare l'impatto delle norme del patto di stabilità interno 2005, sui bilanci degli enti locali, sono stati analizzati alcuni casi concreti (tre comuni e due province della regione Emilia-Romagna), evidenziando, per ciascuno, difficoltà e strategie messe in atto al fine di rispettare i vincoli alla spesa fissati dal patto.

L'analisi svolta fa emergere con chiarezza che il patto di stabilità per il 2005 condiziona la gestione di tutti gli enti locali, ma il condizionamento può essere molto diverso da ente ad ente. Per alcuni enti locali non è stato necessario mettere in atto strategie straordinarie per far fronte ai vincoli del patto, essendo favorevole il confronto fra spesa programmata nel 2005 e spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003.

Altri enti locali, invece, hanno dovuto ricorrere a strategie specifiche allo scopo di potersi "svincolare" dai limiti posti dal patto di stabilità. Tali strategie hanno consentito, ad esempio, di non dover ridurre i servizi erogati; oppure di dare corso ad un piano di investimenti già programmato; oppure di poter far fronte ai pagamenti connessi ad opere avviate in anni precedenti; e così via.

In effetti, il patto di stabilità interno, definito in termini di tetti alla crescita della spesa, non sembra tradursi in limitazioni

o tagli “effettivi” delle spesa degli enti locali. Anche gli enti che hanno, nel triennio 2001-2003, una base di calcolo sfavorevole rispetto a quanto programmato nel 2005, non sono stati costretti a ridurre i servizi erogati e gli investimenti realizzati, ma piuttosto hanno dovuto ripensare la propria organizzazione e hanno dovuto adottare forme di gestione di servizi e politiche finanziarie che consentissero di portare fuori dal bilancio una parte della spesa, oppure che consentissero di farla transitare per quelle voci di spesa che sono, a vario titolo, escluse dai vincoli del patto di stabilità.

A tal scopo sono state adottate le strategie più diverse: l’affidamento di servizi a società esterne che si incaricano anche della riscossione delle relative entrate, di modo che entrate e spese non transitino più dal bilancio dell’ente locale; il conferimento di funzioni e servizi a unioni di Comuni o Consorzi pubblici o Comunità montane, cioè a enti pubblici esclusi dal patto di stabilità che possono spendere le risorse a loro trasferite dall’ente locale soggetto al patto; e così di seguito.

In ciò consiste il principale condizionamento del patto di stabilità 2005 all’autonomia organizzativa e di spesa degli enti locali: non tanto nell’imposizione di una riduzione o di un taglio di servizi e investimenti, ma nell’aver indotto alcuni enti locali a fare operazioni finanziarie e scelte organizzative a volte artificiali o, comunque, condizionate pesantemente dall’esigenza di rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, invece che concentrare i propri sforzi nella ricerca di modalità operative e comportamenti finalizzati ad una gestione più efficace ed efficiente.

Parte I

Immigrazione, sistema educativo e politiche locali

Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri. Settima legislatura (2000-2005)

Sommario

1. Premessa: i quattro pilastri. – 2. L'Osservatorio regionale e le tre fasi storiche della migrazione straniera in Emilia-Romagna. – 3. La stagione della concertazione sociale. – 4. La programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati. – 5. La legge 5/2004 "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

1. Premessa: i quattro pilastri

L'Emilia-Romagna rappresenta in Italia e in Europa una delle regioni caratterizzate dalla più elevata qualità della vita, dal più alto grado di benessere diffuso, misurato in termini di redditi e consumi e dalla più estesa rete di *welfare* locale: nel 2002 il PIL *pro capite* regionale è stato di 27.000 euro, il 26% sopra la media nazionale; il reddito *pro capite* è risultato superiore del 14% alla media nazionale; la spesa per consumi del 21%; il tasso di disoccupazione regionale è stato di 3,3%, contro una media italiana del 9,0%.

In questo scenario, e partendo dall'esperienza dei principali comuni capoluogo negli anni Novanta, ci siamo posti una domanda di fondo: cresce costantemente la presenza di cittadini stranieri che risiedono e lavorano nella nostra Regione, come può l'Ente regionale intervenire per assicurare una maggiore coesione sociale tra nuovi e vecchi residenti, nel rispetto delle regole?

Con questa prospettiva strategica, la Regione Emilia-Romagna ispirandosi al principio di pari opportunità e attivandosi per la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno inserimento sociale, culturale e politico per i cittadini stranieri, ha sviluppato, a partire dall'avvio della legislatura (2000), un programma organico di azioni sulla immigrazione straniera imperniato su quattro pilastri:

- osservazione del fenomeno;
- concertazione con le parti sociali;
- programmazione delle politiche di integrazione sociale;
- nuova legislazione regionale.

2. L'Osservatorio regionale e le tre fasi storiche della migrazione straniera in Emilia-Romagna

Attraverso la costante osservazione del fenomeno migratorio, che la Regione svolge assieme ai nove Osservatori provinciali promossi dalle rispettive Amministrazioni provinciali, è stato possibile leggere le dinamiche evolutive della migrazione nei nostri territori. Da circa 30.000 persone straniere soggiornanti alla fine degli anni '80, nel corso del 2003 gli immigrati stranieri hanno oltrepassato le 250.000 unità, avvicinandosi gradualmente alla media europea che si attesta attorno al 7%. Accanto allo sviluppo quantitativo, si assiste ad una crescita dei ricongiungimenti familiari, e conseguentemente ad un incremento della presenza femminile e della presenza dei bambini stranieri nelle scuole (oltre il 7% della popolazione scolastica nell'anno scolastico 2004/2005).

Aumenta costantemente ogni anno la percentuale di lavoratori stranieri neo-assunti, attestandosi nel corso del 2003 al 18% del totale delle assunzioni.

Il fenomeno migratorio si caratterizza sempre più per una doppia dinamicità: crescono gli stranieri di lunga durata e crescono parallelamente gli arrivi di nuovi migranti, ragione per cui si articolano le aspettative ed i bisogni.

Accanto al fattore temporale, si intrecciano altre variabili:

crece la presenza di giovani figli di immigrati espressione di inediti *mix* culturali; si assiste ad una stabilizzazione di “famiglie” perché tanti sono i modelli sociali e culturali d’origine; mantengono una loro presenza i lavoratori singoli di entrambi i sessi (vedi, ad esempio, la significativa regolarizzazione delle assistenti familiari prevista dalla l. 189/2002 che ha comportato per circa 23.000 persone della nostra regione una occasione di emersione legale); si pongono con forza nuovi bisogni che necessitano di un elevato livello di attenzione: le donne sole con figli, i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo, le persone straniere in situazione di povertà estrema e marginalità sociale, anche associata alla dipendenza da sostanze stupefacenti, *ex* detenuti che necessitano di percorsi di reinserimento sociale.

In costante aumento è pure il fenomeno della tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, anche a causa di un crescente processo di femminilizzazione della povertà che caratterizza molti Paesi di origine.

Risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- attività dell’Osservatorio (anno 2001) con Pubblicazione annuale dell’Osservatorio regionale: statistiche, monitoraggio dei vari settori e documentazione;
- collaborazione con il Dossier Statistico Nazionale Immigrazione negli anni 2003 e 2004, che prevede un elaborato curato direttamente dall’Osservatorio regionale;
- coordinamento dei nove Osservatori provinciali sull’immigrazione;
- supporto tecnico alla definizione delle stime quantitative e qualitative di fabbisogno di nuovi ingressi per l’Emilia-Romagna: ad esempio, la Regione ha proposto già dal 2002 una quota specifica per l’assistenza familiare, ottenuta per la prima volta nel decreto flussi 2005 (1.850 “badanti” su 14.400 a livello nazionale);
- costituzione della rete ERLAI (European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration) composta da Regioni e Comuni attivi sul tema.

3. *La stagione della concertazione sociale*

Parallelamente alla osservazione del fenomeno migratorio, la Regione Emilia-Romagna ha considerato fondamentale il ruolo della concertazione come strumento di confronto primario sia a livello istituzionale che sociale.

In questo senso è stato firmato il 18 dicembre 2001 un Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera condiviso e sottoscritto dalle istituzioni (Regione, Province e Comuni), da tutte le parti sociali (sindacati CGIL, CISL, UIL ed organizzazioni datoriali) e dalle organizzazioni del terzo settore.

Il Protocollo ha affrontato i temi cruciali del governo dei flussi migratori, del lavoro e della formazione professionale, delle politiche abitative, della integrazione sociale e della necessità di una nuova legge regionale. Si è così realizzata una convergenza di idee volta a conciliare i fabbisogni del tessuto produttivo regionale con la coesione sociale, i diritti e i doveri dei cittadini immigrati. Conseguentemente è stato più facile avviare e realizzare il percorso istruttorio che ha portato alla approvazione della l.r. 5/2004, sulla base di una condivisione diffusa dei soggetti istituzionali e sociali i quali, ciascuno con ruoli e competenze diverse, hanno espresso un unanime interesse alla tematica migratoria ed alla sua riconfigurazione normativa.

Risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera del 18 dicembre 2001;
- Accordo regionale per sostenere l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto da assistenti familiari (aprile 2003 e aggiornamento aprile 2004);
- Patto per la qualità dello sviluppo del 18 febbraio 2004 (inserimento del tema della immigrazione tra le quattro priorità) e definizione del relativo modello di monitoraggio;
- Protocollo regionale sull'asilo in materia di richiedenti asilo e rifugiati del 17 giugno 2004;
- composizione della nuova Consulta regionale per

l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 6, l.r. 5/2004).

4. *La programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati*

Sul versante delle politiche di integrazione sociale, a partire dall'anno 2000, la Regione Emilia-Romagna ha proposto annualmente un "Programma regionale delle attività a favore degli immigrati" attraverso le risorse finalizzate previste dal d.lgs. 286/98, integrato da risorse regionali per un ammontare di circa 14 milioni di euro nella legislatura, di cui 4 milioni nell'ultimo anno.

Nello specifico sono stati individuati tre macro-obiettivi prioritari verso i quali tendere le politiche di accoglienza e integrazione sociale rivolte ai cittadini stranieri immigrati:

- costruire relazioni positive, attraverso interventi che si prefiggono di operare sul piano simbolico, secondo una logica preventiva e promozionale, finalizzati a conseguire l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una società interculturale, basata sulla pacifica convivenza delle diversità, sulla capacità di sintetizzare positivamente i conflitti derivanti dalle difficoltà di dialogo e fondata sulla piena e accettata condizione di cittadinanza dei migranti;

- garantire pari opportunità di accesso e tutelare le differenze, attraverso interventi che possano garantire un accesso paritario al sistema integrato dei servizi sociali, al sistema scolastico, formativo e sanitario, curando in particolare i percorsi di apprendimento della lingua italiana e valorizzando la attività di mediazione socio-culturale;

- assicurare i diritti della presenza legale, mediante interventi volti a garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e di tutela dei diritti e di conoscenza dei doveri previsti dalla normativa nazionale ed europea (azioni di informazione, orientamento, consulenza ed assistenza legale), nonché sviluppare azioni contro le discriminazioni, dirette e indirette, per mo-

tivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o derivanti da situazioni di grave sfruttamento secondo quanto indicato dagli artt. 44 e 18 del d.lgs. 286/98.

Con le risorse regionali sono state finanziate sostanzialmente quattro aree di intervento, riferibili a:

- una serie ampia di interventi nel campo delle attività in ambito scolastico, riconducibili al sostegno all'apprendimento della lingua italiana, agli interventi volti a fornire strumenti interculturali, ed alle attività di socializzazione nel tempo libero (extra-scolastiche) svolte a favore di minori stranieri e delle loro famiglie (nel 2003 oltre 700.000 euro investiti);

- la realizzazione ed il consolidamento di centri specializzati ed informativi per cittadini stranieri: si tratta di una rete regionale diffusa costituita da oltre un centinaio di sportelli su tutto il territorio regionale;

- il consolidamento e lo sviluppo delle attività specifiche di mediazione interculturale nei servizi per facilitare in ambito comunicativo sia la ricognizione dei bisogni degli utenti sia l'ottenimento di adeguate prestazioni da parte dei servizi (è stata verificata la presenza di circa 400 mediatori nei servizi comunali);

- interventi di alfabetizzazione alla lingua italiana, con particolare attenzione alle necessità delle donne straniere.

Ulteriori risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- qualifica del profilo professionale di Mediatore interculturale (un importante obiettivo anche per riqualificare i 400 mediatori già presenti in Regione);

- apertura di 128 sportelli comunali informativi anche con operatori multilingue;

- sostegno a circa 20 progetti di ambito regionale o provinciale sulla comunicazione interculturale (radio, tv, giornali, ecc.), attraverso uno specifico bando e costituzione della relativa rete regionale.

5. *La legge 5/2004 “Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”*

La Regione Emilia-Romagna è la prima regione che ha legiferato in materia di politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione italiana (2001) e dopo le modifiche alla normativa nazionale in materia di immigrazione straniera (approvazione della l. 40 del 1998 cosiddetta “Turco-Napolitano”) e delle sue successive modifiche previste dalla l. 189 del 2002 (cosiddetta “Boschi-Fini”).

Come giustamente sottolineato da una importante risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2004, occorre avere consapevolezza “del ruolo fondamentale delle autorità locali e regionali le cui responsabilità anche in materia di pianificazione urbana, alloggi, istruzione e mercato del lavoro, hanno un impatto diretto sull'integrazione e possono promuovere la coesione e l'inclusione sociali, nonché l'esistenza di comunità sostenibili”.

La legge regionale 5/2004 fa riferimento strategico alle conclusioni del Consiglio di Tampere, ed in particolare alla richiesta di una “politica di integrazione più incisiva”, volta a garantire ai cittadini dei paesi terzi “diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE”, nella consapevolezza che le questioni legate al mondo del lavoro sono essenziali perché si tratta nella maggioranza dei casi di una immigrazione “economica”, ma certamente vanno interconnesse con altri fattori di integrazione fondamentali: diritti di cittadinanza sociale, accesso alla scuola e ai servizi sanitari, partecipazione politica e diritto di voto, accesso alla casa, lotta alla discriminazione e rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche, nel solco di quanto indicato dagli artt. 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza.

Dunque una legge regionale che ha cercato in ogni suo articolato di mantenere un respiro europeo: all'art. 1, tra i principi generali, si richiama espressamente ai valori della Carta di Nizza, alla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli

stranieri alla vita pubblica locale (purtroppo non ancora ratificata dall'Italia proprio sul punto della concessione del diritto di voto alle elezioni locali) e alla Carta europea dei diritti dell'uomo nella città (sottoscritta a Saint-Denis nel 2000), importante atto di indirizzo promosso da numerose città europee in materia di diritti di cittadinanza.

La legge regionale 5/2004 è maturata in questo contesto acquisendo da ciascuna azione strategica (osservazione, concertazione, programmazione di interventi) importanti elementi di merito. Vediamone alcuni.

La prima novità sta nell'aver definito una legge specifica per gli immigrati stranieri residenti o domiciliati nella nostra regione, lasciando ad altra specifica legge regionale la competenza sugli emigrati emiliano-romagnoli nel mondo (l.r. 3/2006).

Emigrazione ed immigrazione hanno certamente alcuni elementi comuni di contatto e riflessione, ma l'esperienza di questi anni, la differente gamma di bisogni espressi dai cittadini stranieri e gli interventi conseguenti che si intendono sviluppare, condizionati anche dal differente contesto normativo di riferimento per gli uni e gli altri, hanno condotto nella direzione di una specifica normativa per promuovere la integrazione sociale degli immigrati stranieri.

Altri elementi innovativi della legge regionale 5/2004:

- la previsione di un Programma triennale di attività sull'immigrazione, per rafforzare l'integrazione delle politiche regionali. Si tratta di un Piano intersettoriale, che dovrà approfondire le questioni legate alla immigrazione straniera in una logica trasversale, coinvolgendo l'insieme dei settori di intervento regionale (scuola, sanità, lavoro, commercio, cultura, politiche sociali, politiche abitative, ecc.);

- la promozione dell'integrazione sociale attraverso la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica, anche mediante la attivazione di strumenti di rappresentanza nell'ambito delle istituzioni locali (compresa la esplicita volontà di procedere alla introduzione del diritto di voto amministrativo degli stranieri qualora fosse consentito dal quadro delle competenze legislative);

- la previsione di una Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati presieduta dall'assessore regionale delegato, composta da soggetti istituzionali, parti sociali, privato sociale e da 18 rappresentanti dei cittadini stranieri, individuati due per ciascuna Provincia, di cui uno in funzione di vicepresidente;

- un Piano regionale di azioni contro le discriminazioni razziali etniche, nazionali o religiose, anche mediante la istituzione di un Centro regionale sulle discriminazioni;

- la attivazione di una nuova funzione di osservazione del fenomeno migratorio, anche attraverso la istituzione di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio,

- la previsione di contributi alle Province, ai Comuni ed ai soggetti *no-profit* per interventi di integrazione sociale quali, ad esempio, centri e sportelli informativi, corsi di lingua italiana, attività di mediazione culturale, centri ed iniziative interculturali, con particolare attenzione alle attività di formazione degli operatori a diretto contatto con i cittadini stranieri e all'inserimento diretto nei servizi di persone con la qualifica di mediatori interculturali;

- la previsione di interventi per le politiche abitative (promozione di agenzie per la casa per favorire l'incontro tra domanda e offerta, fondi di garanzia e rotazione, alloggi sociali, centri di prima accoglienza, ecc.);

- il sostegno al ruolo di integrazione culturale svolto dalla scuola attraverso l'individuazione di risorse economiche finalizzate sia alla specifica formazione del personale educativo docente, sia alla utilizzazione dei mediatori culturali;

- la promozione di una adeguata politica sanitaria;

- il consolidamento delle attività di cooperazione internazionale, in particolare di quelle a carattere formativo.

I principali risultati concreti ottenuti nella legislatura possono essere così sinteticamente riassunti:

- costituzione e insediamento il 17 febbraio 2005 della Consulta regionale;

- studio di fattibilità per la costituzione del Centro regionale sulle discriminazioni (affidato al COSPE quale *focal point* italia-

no della rete europea contro il razzismo e la xenofobia dell'osservatorio di Vienna);

- costituzione del gruppo di lavoro interassessorile (scuola, sanità, cultura, lavoro, politiche sociali, casa, commercio, ecc.) per la definizione del Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri.

Trasformazioni e mutamenti nella infanzia e nell' adolescenza nelle famiglie autoctone e non in Emilia-Romagna: prospettive in crescita

Sommario

1. Introduzione. – 2. La presenza dei bambini e delle bambine stranieri in Emilia-Romagna: considerazioni sul fenomeno e impatto sul sistema dei servizi. – 3. I progetti di continuità 0-6 anni: nascita e sviluppo di ricerche e buone prassi in chiave multiculturale. – 4. La documentazione regionale: un veicolo anche per la pedagogia multiculturale

1. Introduzione

Il quadro attuale della società regionale in rapporto all'area infanzia e adolescenza segnala, anche a partire dai dati contenuti nel primo osservatorio regionale, una trasformazione demografica soprattutto per quel che riguarda l'aumento della popolazione infantile.

Gli indici di fecondità risultano crescere rispetto al passato a ritmi elevati ed il saldo naturale negativo si sta riducendo per l'aumento delle nascite: questa tendenza risulta particolarmente vera nella regione Emilia-Romagna, regione che oggi appare, a livello nazionale, quasi un caso unico di "vitalità" nel panorama italiano.

Nel rapporto succitato si segnala che "l'innalzamento della classe di popolazione in età evolutiva riguarda in modo diffuso l'intero territorio regionale con le eccezioni di alcune zone di montagna e della provincia di Ferrara. I valori più elevati si registrano in particolare nei Comuni della cintura dei capoluoghi provinciali da Piacenza a Rimini, con variazioni superiori al

2,0% a Reggio Emilia, Ravenna e Forlì” (1).

In questo quadro le famiglie con figli seppure in progressiva diminuzione, rappresentano ancora più della metà delle famiglie con un nucleo; di queste, ad incidere nel *trend* delle nascite, sono certamente quelle con nazionalità straniera giunti attraverso i ricongiungimenti familiari, assieme ai bambini nati sul nostro territorio da madri di nazionalità straniera.

Già a partire dagli anni '90, in un convegno regionale dal titolo “Una politica grande per i più piccoli”, raccogliendo gli esiti di una presenza sempre più significativa di famiglie straniere sul territorio, la Regione si impegnava a contrastare il possibile conflitto sociale sotteso alla conciliazione dei diritti rivolti a differenti soggetti sociali, autoctoni e non, attraverso una progettualità dedicata e a partire dai servizi per l'infanzia, sorretta da una pedagogia interculturale in grado di far dialogare non solo i diretti utenti dei servizi, ma la comunità nel senso più esteso del termine.

Per questo le politiche familiari, non disgiunte da quelle educative, si sono rivolte già a partire da quegli anni, verso la prevenzione più che la rimozione in tempi successivi, delle possibili disfunzioni determinate da un progressivo mutamento del contesto sociale soprattutto in ordine a valori, culture, fedi diverse, obbligate non ad una vicinanza forzata, ma ad un dialogo reciproco.

In prima battuta vanno ricordate le strategie a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, con particolare attenzione all'impoverimento delle famiglie, determinato non solo dall'aumento del caro vita, ma soprattutto dalla perdita di certezze quali casa e lavoro associata alla crescente difficoltà di conservarli.

Punto di svolta oggi nella programmazione territoriale sono i Piani sociali di zona e l'attività di rete che assieme possono garantire l'attivazione di azioni a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; si tratta di interventi rivolti sia all'in-

(1) Cfr.: Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (2005).

dividuo che alle famiglie riconducibili ad un progetto di uscita da una condizione di esclusione sociale e per prevenire il manifestarsi di condizioni di disagio, agendo sulle tre principali aree che possono compromettere una buona accoglienza: lavoro, casa e integrazione secondo quanto stabilito dalla legge nazionale n. 328/2000, recepita nella legge regionale n. 2/2003.

2. La presenza dei bambini e delle bambine stranieri in Emilia-Romagna: considerazioni sul fenomeno e impatto sul sistema dei servizi

Dagli anni '90 ad oggi molti sono i passi compiuti anche perché la componente dei minori residenti di nazionalità straniera nella regione Emilia-Romagna, al 1° gennaio 2005, è pari a 58.387 unità, cioè intorno al 9,7% di tutta la popolazione minorile della regione che si attesta sulle 602.257 unità. Questo dato, confrontato con quello percentuale dell'intera componente della popolazione straniera sul totale di quella residente (6,2%), indica come la popolazione straniera sia in netta prevalenza composta di bambini, ragazzi e giovani.

Ciò assegna alla nostra regione, in rapporto alle altre presenti sul territorio nazionale, il primato seguito dalle regioni Umbria, Marche e Liguria ⁽²⁾.

Il primo rapporto sull'Osservatorio regionale, da cui si ricavano i dati succitati, fornisce anche quelli relativi alla distribuzione dei minori stranieri sul territorio regionale: da ciò si rileva che essi si concentrano, per quasi il 59% del totale, lungo le province di Reggio Emilia, Modena e Bologna.

A questa progressiva crescita dei bambini e delle bambine stranieri nella nostra regione, corrisponde un rafforzamento della pedagogia interculturale lanciata negli anni '90, quale asse portante delle proposte educative dei servizi per la prima infanzia, i quali sempre più assumono nel loro manifesto pedagogico la differenza in generale (di genere, fisica) e culturale nello

⁽²⁾ Fonte: 38° Rapporto Censis (2004).

specifico; essi puntano alla pedagogia multiculturale come una risorsa connessa al diritto di “abitare” servizi per loro natura accoglienti e facilitanti la co-costruzione di processi di integrazione sociale basati sul principio della reciprocità.

La condivisione, particolarmente nei servizi per la prima infanzia, proprio in funzione dell'accoglienza di bambini molto piccoli, fa sì che la stessa progettualità educativa con i genitori, autoctoni e non, divenga, nel caso della valorizzazione delle differenze, un implicito messaggio di coesione sociale fondato sui principi di autentica democrazia e di abitudine al confronto.

Questo rappresenta un punto fondamentale non solo nella elaborazione di una progettualità pedagogica in coerenza con “i segni dei tempi”, ma un ottimo dispositivo di contrasto alla conflittualità culturale, poiché il tema della crescita e della educazione dei figli rappresenta, nei servizi educativi, un punto di forte condivisione dei percorsi esistenziali di madri e padri; la loro interpretazione facilita una spinta naturale verso la conoscenza dei differenti sistemi di allevamento appartenenti a differenti culture, seppure filtrati dal vissuto personale degli individui, quindi non generalizzabili in quanto tali.

Inoltre, e questo vale per tutti i contesti di relazione, i migranti e dunque anche i genitori stranieri rappresentano involontariamente una turbativa che mette in crisi il contesto, poiché sono portatori di interrogativi e questo aiuta tutti a reinterrogarsi.

Nei servizi per l'infanzia si accorcia il rapporto tra i genitori autoctoni e quelli stranieri (per non dire dei bambini e delle bambine a cui non appartiene di certo, in questa età, il concetto di “noi” e “loro”), perché prima di abitare un luogo, cioè il servizio che accoglie i loro figli, gli adulti (personale educativo e scolastico e genitori) abitano un processo che obbliga tutti a porsi la domanda: perché siamo qui? In quali percorsi siamo coinvolti tramite i servizi che ci accolgono?

La risposta a questi interrogativi, dentro ad un dialogo condiviso, struttura lentamente processi di coesione sociale efficacissima nella prospettiva di una comunità educante che non si ferma al servizio o alla struttura scolastica, ma va oltre e con-

tamina l'intera società.

3. I progetti di continuità 0-6 anni: nascita e sviluppo di ricerche e buone prassi in chiave multiculturale

Per sostenere la progettualità nei servizi educativi mirata alla sensibilizzazione multiculturale, le politiche regionali nel settore 0-6 anni, si sono orientate già dagli anni '80, alla valorizzazione di percorsi e progetti destinati a buone prassi per l'accoglienza delle bambine e dei bambini stranieri.

Con la legge regionale n. 6/1983, le finalità degli interventi da essa introdotti hanno consentito gradatamente di individuare particolari ambiti di lavoro ritenuti prioritari tra i quali il tema dell'intercultura a favore della progettualità pedagogica delle scuole dell'infanzia appartenenti al sistema e della continuità tra esse e i nidi d'infanzia, nell'ottica del raccordo dei servizi che accolgono bambini nell'arco di età 0-6 anni.

Tra le azioni ritenute di prioritaria importanza, dunque sostenute da un contributo regionale, va ricordata *la programmazione comune*, da parte degli operatori dei nidi, delle scuole dell'infanzia – sia pubbliche che private – e delle scuole primarie, ovvero degli interventi miranti a preparare il passaggio dei bambini da un'istituzione all'altra, anche in considerazione dell'anticipo, e soprattutto in presenza di bambini stranieri o diversamente abili per l'inserimento dei quali occorre prestare una attenzione particolare.

Nonostante la legge n. 6/1983 sia stata abrogata, le successive leggi regionali, comprese quelle vigenti (n. 26/01 e n. 12/03), pur configurando obiettivi e piste di lavoro diversificate ai fini del rafforzamento del sistema regionale in materia di istruzione, non cessano di valorizzare il percorso della progettazione educativa in chiave multiculturale; questo ambito, infatti, pur essendo contenuto negli indirizzi specifici delle leggi vigenti succitate, rappresenta una priorità nei progetti regionali considerati di notevole importanza.

In questa prospettiva e per questa ragione, due progetti in

particolare rappresentano un punto di svolta nella elaborazione di materiali che, traendo ispirazione dal contributo della ricerca scientifica, tendono a dare coerenza al passaggio dalla teoria alla pratica:

- il primo rappresenta un *vademecum* dal titolo "A scuola con..." dedicato all'accoglienza delle bambine e dei bambini stranieri, nonché dei loro genitori, nei servizi educativi per l'infanzia. L'opuscolo, tuttora utilizzato nei servizi 0-6 anni, è stato prodotto nel 1986 grazie alla disponibilità di alcuni coordinatori pedagogici nei cui territori si registrava una presenza elevata di bambini stranieri, in collaborazione con l'Università di Bologna (Facoltà di scienze dell'educazione - prof. Antonio Genovese) e con esperti qualificati nell'ambito della pedagogia interculturale (come la dott.ssa Graziella Favaro);

- il secondo testo dal titolo "Di cultura in culture", realizzato da coordinatrici ed educatrici dei servizi 0-6 anni. Esso è la concreta testimonianza della volontà della Regione di sostenere la sua pubblicazione e divulgazione, in quanto ritenuto materiale di interesse regionale. La ricerca rappresenta l'esito di un percorso trasversale tra enti locali e soggetti gestori dei servizi per l'infanzia che hanno fatto della multiculturalità oggetto di indagine e pratica di lavoro attraverso una tessitura quotidiana di saperi professionali.

Ciò che appare interessante nella elaborazione dei contenuti è il giusto equilibrio tra la componente teorica che sorregge l'intero impianto del testo e il continuo ricorso alla pratica, attraverso una vasta gamma di attività, tutte accorpate secondo un ordine di classificazione che insegue gli obiettivi e le finalità di ciascuna proposta educativa.

Il testo presenta, a corredo dell'intero materiale proposto, anche due schede riferite alle azioni legislative che hanno sostenuto, rafforzato e promosso il tema dei diritti in conformità con la Convenzione sui diritti dell'infanzia approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1989, ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991, ed in particolare con quanto dichiarato nell'art. 29, comma c), nel quale si afferma che gli Stati convengono che l'educazione deve "sviluppare nel

fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua”.

4. *La documentazione regionale: un veicolo anche per la pedagogia multiculturale*

Punto cardine della progettualità pedagogica elaborata nei territori e veicolo imprescindibile per la divulgazione delle esperienze che concorrono a rafforzare la cultura per l'infanzia, è lo strumento costituito dagli scambi pedagogici unitamente alla documentazione che sorregge l'impalcatura sulla quale appoggiare tutte le elaborazioni prodotte all'interno del sistema dei servizi 0-6 anni.

La Regione attribuisce a questi due progetti valore ed importanza assegnando finanziamenti mirati appositamente alla messa in rete delle esperienze condotte, dei modelli pedagogici adottati e delle buone prassi che si sono nel tempo consolidate e che possono essere prese a riferimento per una loro divulgazione più ampia, oltre i servizi che li hanno prodotti.

In particolare, con gli scambi pedagogici si è cercato di praticare l'incontro con la differenza che appartiene anche alla cultura degli autoctoni: in particolare la pedagogia dell'ascolto è una buona metafora e al tempo stesso una buona pratica che aiuta a stare in relazione con l'altro diverso già in quanto, a volte, portatore di una differente prospettiva pedagogica sulla quale quotidianamente fondare la propria teoria e la pratica con i bambini e le famiglie.

Abituarsi al confronto, a partire dai diversi approcci, aiuta a consolidare la pratica della reciprocità che nell'incontro con le culture “altre” diventa ingrediente indispensabile.

Da qui la messa in opera di una documentazione adeguata che rappresenta il secondo importante obiettivo per la Regione; con essa si intende raggiungere il traguardo ambizioso, ma necessario, di dare visibilità e divulgazione ai progetti realizzati

affinché la cultura dell'infanzia non sia un obiettivo dichiarato, ma possa essere praticato intanto nella diretta visibilità del patrimonio scritto e orale a cui fa riferimento.

Certamente la documentazione così concepita dovrebbe soddisfare più obiettivi tra i quali uno dei più urgenti è quello strettamente collegato alla possibilità di far conoscere, a chi non appartiene alla Regione Emilia-Romagna, la consistenza di un patrimonio che se trova strumenti per essere narrato e divulgato aumenta anche la possibilità di essere arricchito della contaminazione proveniente dall'incontro con altre culture.

Immigrazione, sistema educativo e politiche locali: il caso emiliano-romagnolo

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le caratteristiche e la diffusione degli interventi. – 3. Le caratteristiche specifiche di alcuni tipi di intervento. – 4. Le modalità di gestione degli interventi. – 5. Le risorse umane impiegate. – 6. Policy making e rapporto con la Regione. – 7. La rete di relazione con gli altri attori presenti sul territorio. – 8. Le difficoltà di intervento. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

L'analisi presentata in queste pagine è frutto di uno studio condotto su di un campione rappresentativo di Comuni emiliano-romagnoli. In particolare sono stati raccolti dati sulle politiche per l'immigrazione sviluppate in 183 Comuni, ripartiti in maniera proporzionale per ampiezza demografica e collocazione geografica a livello provinciale. L'ampiezza campionaria scelta permette di offrire un quadro dettagliato delle caratteristiche e della diffusione delle politiche a favore degli immigrati stranieri sull'intero territorio regionale.

L'analisi che segue nelle prossime pagine è stata organizzata attorno a sei dimensioni:

- le caratteristiche e la diffusione degli interventi;
- le modalità di gestione degli interventi e dei servizi;
- le risorse umane impiegate negli enti locali;
- il *policy making* ed il rapporto con la Regione Emilia-Romagna;
- la rete di relazione con gli altri attori presenti sul territorio;
- le principali problematiche ed i vincoli all'azione.

2. Le caratteristiche e la diffusione degli interventi

Nella tabella 1 sono riportati i dati relativi al livello di diffusione dei principali interventi nel campo delle politiche locali per gli immigrati e per l'immigrazione:

- gli interventi nel campo dell'integrazione scolastica degli immigrati (attività di sostegno e/o di recupero, agevolazioni e aiuti economici, attività di integrazione scolastica e servizi a supporto delle famiglie) rappresentano la modalità di azione più diffusa verso questo target di utenza (83,1%);

- molto presenti sono anche le politiche relative all'assistenza (interventi in favore di soggetti deboli, immigrati irregolari, minori non accompagnati, ecc.) che interessano circa i tre quarti dei Comuni emiliano-romagnoli (75,1%), così come gli interventi di informazione / orientamento (68,5%);

- la maggioranza dei Comuni si dedica inoltre ad attività di promozione di scambi culturali (52,2%) e alla formazione degli immigrati (61,2%);

- sorprende invece il numero relativamente limitato di Comuni che intervengono nel campo dell'abitazione (46,1%) (centri di accoglienza, intermediazione, mercato immobiliare, agevolazioni economiche, mutui, ecc.), ben sapendo quanto sia rilevante questo problema nell'attuale scenario dell'immigrazione;

- un numero più contenuto di Comuni si occupa di tematiche lavorative (39,3%), pur essendo questo campo di azione non strettamente collegato ai compiti istituzionali comunali;

- tutt'altro che irrilevante è il numero di Comuni che stanno offrendo *chance* di integrazione agli immigrati, proponendo strumenti di partecipazione politica a livello locale (consiglieri aggiunti, ecc.).

TAB. 1. – Settori di intervento⁽¹⁾ presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri

Scuola	83,1
Assistenza	75,1
Informazione e orientamento	68,5
Formazione	61,2
Promozione e scambio interculturale	52,2
Casa	46,1
Lavoro	39,3
Rappresentanza politica degli immigrati	24,1

TAB. 2. – Settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri a seconda dell'ampiezza demografica comunale

	< 5.000 abitanti montagna	< 5.000 abitanti. non mont.	5.000- 15.000 abitanti	15.000- 50.000 abitanti	Oltre 50.000 abitanti
Scuola	64,2	89,3	89,7	100,0	100,0
Assistenza	48,1	75,0	86,2	100,0	100,0
Informazione e orientamento	47,2	60,7	73,8	100,0	100,0
Formazione	34,0	46,4	75,4	89,5	92,3
Promozione e scambio interculturale	34,0	35,7	60,0	73,7	92,3
Casa	28,3	32,1	46,2	87,2	92,3
Lavoro	24,5	28,6	43,1	57,9	76,9
Rappresentanza politica degli immigrati	13,2	14,3	23,1	36,8	76,9

Per meglio interpretare questi dati si sono utilizzate le tre variabili: densità degli immigrati, ossia l'incidenza di questi ultimi sulla popolazione residente, ampiezza demografica comunale e collocazione politica della giunta municipale ⁽¹⁾. L'analisi ha messo in risalto come siano la seconda e la terza variabile quelle più rilevanti e significative nello spiegare le differenti

(1) Per valutare l'orientamento politico delle maggioranze a livello locale si è dovuto procedere utilizzando una variabile *proxy*; in molti piccoli centri infatti si è in presenza di liste civiche, il cui orientamento politico-ideologico non è sempre ben definibile. Pertanto si è deciso di utilizzare come variabile di approssimazione la percentuale di voti che il Centro-Sinistra ha raccolto a livello comunale nelle ultime elezioni regionali del 2005.

scelte adottate dai Comuni e come solo per alcuni settori vi sia una influenza della prima variabile. Si possono individuare due linee di differenziazione sulla base dell'ampiezza demografica dei Comuni e dei settori di intervento (TAB. 2):

- per la maggior parte delle attività sviluppate, tranne lo scambio interculturale, il lavoro e la rappresentanza politica degli immigrati, una prima importante linea divisoria passa fra i Comuni con più di 15.000 abitanti e gli altri; nei Comuni di maggiori dimensioni, infatti, interventi scolastici, assistenziali e di orientamento sono sempre presenti, così come sono molto frequentemente attivati quelli formativi e relativi all'abitazione; i Comuni con almeno 50.000 abitanti si caratterizzano ulteriormente per aver spesso diffuso servizi relativi all'intercultura, al lavoro e per aver introdotto forme di rappresentanza politica degli immigrati in tre quarti dei casi;

- una seconda linea divisoria importante passa all'interno dei Comuni con meno di 5.000 abitanti, visto che quelli montani si caratterizzano, rispetto ai non montani, per una più limitata diffusione di servizi in molti settori rilevanti (scuola, assistenza, orientamento e formazione) ed inoltre fra questi di più ridotte dimensioni e quelli più grandi.

Tali differenziazioni non devono però far trascurare il fatto che in uno dei settori principali oggetto di questo studio, e cioè le politiche locali di supporto al sistema educativo nell'inserimento dei minori immigrati, la percentuale di Comuni che ha attivato interventi è estremamente alta, indipendentemente dall'ampiezza demografica: infatti, tutti i Comuni oltre i 15.000 abitanti hanno attivato interventi in questa direzione e circa il 90% di quelli non montani di minori dimensioni (fino a 15.000 abitanti) e quasi i due terzi di quelli con meno di 5.000 abitanti montani (64,2%) lo hanno fatto.

All'opposto il settore che sembra più risentire della differenza di scala demografica è quello della rappresentanza politica degli immigrati, dove si passa da strumenti diffusi in circa il 13-14% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti a forme di partecipazione presenti nei tre quarti dei Comuni più grandi.

TAB. 3. – *Settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri a seconda della collocazione politica a livello comunale*

	Comuni in cui il Centro-Sinistra alle ultime regionali ha ottenuto:		
	Meno del 50% dei voti	50%-65% dei voti	Oltre il 65% dei voti
Scuola	70,4	81,9	91,2
Assistenza	48,1	75,3	87,7
Informazione e orientamento	44,4	67,0	82,5
Formazione	37,0	56,4	80,7
Promozione e scambio interculturale	25,9	48,9	70,2
Casa	14,8	45,7	61,4
Lavoro	14,8	39,4	50,9
Rappresentanza politica degli immigrati	3,7	21,3	38,6

TAB. 4. – *Settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri a seconda del livello di densità migratoria*

	Fino al 3%	3-5%	5-10%	Oltre 10%
Scuola	52,6	86,2	85,4	100,0
Assistenza	42,1	77,6	78,4	91,7
Formazione	26,3	58,6	67,4	83,3

I Comuni in cui è più forte la collocazione politica dei voti nel Centro-Sinistra tendono ad essere caratterizzati da una maggiore diffusione di interventi per gli immigrati in tutti i campi. Seppur preso con i dovuti *caveat* metodologici, di cui si è discusso nella nota 2 di questo saggio e con la consapevolezza che l'Emilia-Romagna tende ad essere una regione storicamente orientata verso il Centro-Sinistra, il dato qui riportato sembra mostrare come la politica "conti" in misura rilevante (TAB. 3). Accanto alle variabili relative all'ampiezza demografica e alla collocazione politica gioca un ruolo, ma solo in alcuni settori (scuola, assistenza e formazione), anche l'incidenza relativa degli immigrati sulla popolazione locale (TAB. 4). In particolare, la principale divisione si ha fra Comuni con una densità mi-

gratoria inferiore o superiore al 3%. I Comuni con meno immigrati hanno in genere una minore mole di servizi loro dedicati. Di nuovo, si può comunque notare come, per quanto concerne i servizi di supporto all'inserimento scolastico dei minori immigrati, almeno la metà di enti locali con una incidenza relativa inferiore al 3% abbia attivato interventi.

All'interno di questo quadro sulle politiche urbane per l'immigrazione meritano un approfondimento due aspetti:

- il grado con cui i Comuni sono capaci di offrire interventi in più settori;

- il *mix* e le caratteristiche degli interventi.

Il primo aspetto concerne una dimensione in un certo senso quantitativa: occorre capire quanto diversificata e plurale sia l'offerta dei Comuni nel campo degli interventi per l'immigrazione.

Il secondo aspetto interessa invece una dimensione di tipo più qualitativo: va compreso quale sia nel complesso il pacchetto di interventi offerti agli immigrati. A tal fine, riprendendo una classificazione utilizzata in un precedente studio ⁽²⁾, si è pervenuti a suddividere gli otto settori di intervento in due macrocategorie:

- le politiche di inserimento. Un primo livello di intervento interessa bisogni primari quali l'abitazione, il lavoro, l'assistenza e l'istruzione dei figli. Si tratta appunto di dimensioni di inserimento, nel senso che riguardano principalmente la sfera socio-economica e rappresentano le modalità primarie per gli immigrati di rapportarsi al territorio locale in una ottica di stabilizzazione;

- le politiche di integrazione. Un secondo tipo di interventi concerne invece bisogni più di tipo socio-culturale, che potremmo definire di secondo livello e cioè emergenti in una fase successiva rispetto a quelli di tipo socio-economico. Si tratta nella sostanza di azioni che intendono promuovere una integrazione maggiore nel tessuto locale degli immigrati, ad esempio

(2) E. PAVOLINI, *Politiche locali per l'immigrazione. Il caso delle Marche*, Consiglio regionale delle Marche, 2004.

TAB. 5. – *Le politiche per l’immigrazione: una classificazione dei tipi di intervento*

Tipo di politica	Politiche di inserimento	Politiche di integrazione
Dimensione interessata	Socio-economica	Socio-culturale
Settori di intervento	Casa, scuola, lavoro, assistenza	Politiche di informazione ed orientamento, mediazione culturale, rappresentanza, promozione e scambio interculturale

TAB. 6 – *Le politiche per l’immigrazione: una classificazione dei vari mix di intervento*

		Politiche di inserimento	
		Assenti	Presenti
Politiche di integrazione	Assenti	Politiche scarse	Principalmente politiche di inserimento
	Presenti	Principalmente politiche di integrazione “debole”	Politiche complesse di inserimento e di integrazione

tramite forme di mediazione culturale, incontro e scambio, promozione della rappresentanza e di punti di informazione dedicati.

Le politiche di inserimento sono rivolte ad offrire, nei limiti delle possibilità comunali, un livello accettabile di servizi di base che sono spesso rivolti non ai soli immigrati stranieri, ma alla più generale popolazione.

Le politiche di integrazione hanno finalità più specifiche e mirano in genere ad offrire canali di comunicazione e di interazione fra popolazione locale e nuovi arrivati, in una ottica di stabilizzazione dei rapporti e strutturazione delle presenze.

Tenendo presente questi due tipi di politiche, possiamo avere quattro possibili situazioni che variano dall’assenza di sostanziali interventi alla presenza di un solo modello di intervento (integrazione o inserimento), fino alla presenza di un model-

TAB. 7. – *Comuni classificati sulla base della numerosità dei settori di intervento realizzati(1)*

Livello di diversificazione e di intervento:	%
- basso	25,4
- medio-basso	19,7
- medio-alto	29,7
- alto	12,4

TAB. 8. – *Indici di correlazione fra alcune variabili socio-demografiche e il numero di settori di intervento attivati dai Comuni*

Correlazione fra n° settori di intervento e:	Valore indice R di Pierson
- densità immigrati	,174*
- ampiezza demografica	,322**
- collocazione politica comune verso il Centro-Sinistra	,412**

* Sign <0,05; ** Sign. <0,01

lo complesso con servizi volti sia all'integrazione che all'inserimento. Nel caso specifico di politiche prevalentemente di integrazione si è preferito in questa sede definirle come "politiche di integrazione "debole"", visto che in genere è concettualmente problematico pensare in termini di integrazione quando da un lato si è in presenza prevalentemente di interventi "leggeri" di secondo livello "socio-culturale" e dall'altro non se ne sono sviluppati a sufficienza alcuni "robusti" di primo livello "socio-economico".

Per quanto riguarda la questione del livello di diversificazione degli interventi gli enti locali presentano un panorama relativamente eterogeneo: i Comuni tendono a distribuirsi lungo un *continuum*, che vede ad un estremo un quarto delle realtà (25,4%) che promuove un numero fortemente ristretto di interventi e all'altro oltre un decimo (12,4%) impegnato nell'erogazione di un'ampia pluralità di prestazioni (TAB. 7).

La capacità di intervento appare abbastanza diversificata e ciò indica come anche in territori contigui possa mutare, talvolta in maniera sensibile, il livello di copertura pubblica. Va co-

TAB. 9. – *Regressione lineare multivariata. Numero di settori di intervento attivati dai Comuni in funzione di alcune variabili socio-demografiche e politiche*

	Beta	Sig.
Densità immigrati	,173	,005
Percentuale voto a CS ultime elezioni regionali	,234	,001
Classe demografica del Comune	,433	,000

R quadro = .361; sign. 0,00

TAB. 10. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l'immigrazione introdotte*

Comuni che presentano nel campo dell'immigrazione:	%
- Politiche scarse	25,4
- Principalmente politiche di inserimento	17,5
- Principalmente politiche di integrazione (debole)	29,9
- Politiche complesse di inserimento e di integrazione	27,2

munque aggiunto che la metà dei Comuni si colloca in posizioni intermedie, fra i due estremi appena indicati con un livello di intervento medio-basso (in una realtà su tre) o medio-alto (in quasi un terzo dei casi). La collocazione politica del Comune, la sua dimensione demografica e la densità migratoria appaiono tutte e tre in grado di differenziare in maniera significativa il livello di diffusione dei servizi (TAB. 8).

Gli indici di correlazione sono infatti sempre positivi: all'aumentare dell'ampiezza demografica, della presenza di immigrati o della percentuale dei voti al Centro-sinistra, cresce anche il numero di settori su cui i Comuni intervengono. La presenza di correlazioni bivariate fra il numero degli interventi comunali e le tre variabili di contesto appena illustrate potrebbe però essere anche conseguenza di correlazioni forti fra le stesse tre variabili. Proprio per eliminare il rischio di correlazioni "spurie" fra il numero degli interventi e le tre variabili, si è proceduto anche con una analisi multivariata, in modo tale da valutare individualmente l'impatto di ognuna delle tre dimensioni

TAB. 11. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l’immigrazione introdotte a partire dalla dimensione demografica del Comune*

	< 5.000 ab. montagna	< 5.000 ab. non mont.	5.000- 15.000 ab.	15.000- 50.000 ab.	Oltre 50.000 ab.
Politiche scarse	51,9	32,1	13,8	-	-
Principalmente di integrazione “debole”	21,2	28,6	41,5	26,3	-
Principalmente di inserimento	13,5	25,0	18,5	26,3	-
Politiche complesse	13,5	14,3	26,2	47,4	100,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

analizzate sul livello di strutturazione degli interventi (TAB. 9)⁽³⁾. Tutte e tre le variabili incidono effettivamente sul numero degli interventi in ciascun Comune, anche a prescindere quindi dalle correlazioni presenti fra di esse. In particolare, la classe demografica rappresenta, a parità di altri fattori, la dimensione con maggior capacità di incidenza.

Accanto alla dimensione del livello di diversificazione dei settori di intervento, possiamo analizzare nella TAB. 10 quella relativa al tipo di *mix* fra politiche differenti:

- un quarto dei Comuni ha sviluppato scarse politiche di intervento (25,4%);
- all’opposto una percentuale di enti locali di dimensioni simili (27,2%) ha raggiunto un grado di maturazione negli interventi volti sia all’inserimento che all’integrazione;
- poco meno della metà dei restanti Comuni si trova invece in una situazione intermedia, caratterizzata dalla prevalenza di un determinato tipo di politica;
- in particolare in un sesto dei casi (17,5%) si è di fronte a politiche principalmente di inserimento;

(3) La regressione lineare multivariata in questo caso ci permette di valutare l’impatto di ognuna delle tre variabili di contesto, ipotizzando che le altre due siano tenute costanti. In questa maniera l’impatto di ogni singola variabile è depurato da eventuali effetti di correlazione con le altre variabili di contesto.

- il gruppo relativamente più grande (29,9%) si caratterizza invece per aver puntato prevalentemente su politiche di integrazione “debole”.

La diffusione di un certo tipo di *policy* piuttosto che di un altro è strettamente legato alla dimensione dell’ampiezza demografica così come a quella della densità migratoria e della collocazione politica, della giunta comunale (TABB. 11-13).

I piccoli Comuni solo quelli che meno riescono a sviluppare politiche complesse. In particolare quelli di montagna hanno spesso proprio difficoltà a sviluppare politiche (51,9%), mentre fra quelli non di montagna tale percentuale scende a ‘solo’ un terzo (32,1%).

Nei Comuni con un numero di abitanti compreso fra 5 e 15 mila risalta l’alta incidenza di enti locali caratterizzati da politiche di integrazione “debole” (41,5%).

Le politiche complesse sono invece molto più diffuse nelle realtà di maggiori dimensioni, sia in quelle comprese fra 15 e 50 mila abitanti (47,4%) che, soprattutto, in quelle più grandi (100%).

La relazione fra tipo di *mix* nelle politiche e densità migratoria è abbastanza complessa; se infatti sembra rilevabile una soglia di densità sotto la quale non si sviluppano facilmente interventi (il 63,2% dei Comuni con una densità inferiore al 3% si trova in questa situazione), i dati riportati nella TAB. 12 permettono alcune ulteriori riflessioni:

- la densità di per sé non è sempre un motore sufficiente per l’attivazione di interventi, visto che esistono fra un sesto ed un quinto di Comuni che, pur presentando una densità immigratoria superiore al 5%, non attivano interventi;

- la diffusione di politiche di tipo complesso, superata la soglia di densità del 3%, è in buona parte indipendente da quanto pesi ulteriormente la popolazione immigrata sul totale dei residenti;

- le politiche di integrazione “debole” sono maggiormente presenti nei contesti in cui l’immigrazione incide per oltre il 10%, probabilmente perché si tratta di Comuni caratterizzati contemporaneamente dalle piccole dimensioni demografiche e

TAB. 12. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l'immigrazione introdotte a partire dalla densità migratoria*

	Fino al 3%	3-5%	5-10%	oltre 10%
Politiche scarse	63,2	24,1	19,3	16,7
Principalmente di integrazione "debole"	15,8	24,1	34,1	50,0
Principalmente di inserimento	15,8	20,7	17,0	8,3
Politiche complesse	5,3	31,0	29,5	25,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

TAB. 13. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l'immigrazione introdotte a partire dalla collocazione politica locale*

	Comuni in cui il Centro-Sinistra alle ultime regionali ha ottenuto		
	Meno del 50% dei voti	50%-65% dei voti	Oltre il 65% dei voti
Politiche scarse	55,6	24,7	12,3
Principalmente di inserimento	18,5	20,4	12,3
Principalmente di integrazione	22,2	30,1	33,3
Politiche complesse	3,7	24,7	42,1
Totale	100,0	100,0	100,0

da un forte flusso migratorio, a cui il Comune cerca di far fronte con servizi, date le proprie risorse.

Di nuovo si nota una forte relazione fra tipo di *mix* di politiche sviluppate, non solo rispetto alla collocazione politica delle giunte, ma anche rispetto alla forza della maggioranza di Centro-Sinistra, misurate dalla percentuale di voti ricevuti da tali maggioranze.

La TAB. 13 illustra proprio questo punto: se da un lato sembra esserci una forte diversificazione fra tipi prevalenti di intervento, fra Comuni in cui il Centro-Sinistra ha ricevuto meno del 50% dei voti e municipi in cui ha ottenuto di più (nei secondi c'è un progressivo spostamento relativo da situazioni di politiche scarse verso situazioni di politiche complesse), dall'altro si nota un mutamento relativo nella stessa direzione

TAB. 14. – *Le forme di consultazione degli immigrati a livello locale*

Consulta degli immigrati	17,5
Consigliere aggiunto (Comune/Quartieri)	6,4
Forum di Associazioni promosse da cittadini stranieri	10,5
Almeno una delle forme di rappresentanza precedenti	24,1

anche quando si analizzano i Comuni in cui il Centro-Sinistra ha ottenuto fra il 50% ed il 65% dei voti e quelli in cui ha raccolto più del 65% dei voti.

Mentre situazioni di politiche per gli immigrati scarse caratterizzano oltre la metà delle realtà in cui il Centro-Sinistra ha raccolto meno del 50% dei voti (55,6%), tale situazione si riduce ad un quarto dei Comuni in cui il Centro-Sinistra ha ottenuto fra il 50% ed il 65% delle preferenze e a poco più di un decimo (12,3%) in Comuni in cui la forza del Centro-Sinistra è anche più ampia. La situazione si ribalta nel caso delle politiche complesse, in cui invece l'ultimo tipo di Comuni è presente nel 42,1% dei casi ed il primo solo nel 3,7%.

3. *Le caratteristiche specifiche di alcuni tipi di intervento*

All'interno delle macro categorie di settore di intervento indicate si può approfondire l'analisi su alcune specifiche attività. Per quanto riguarda le forme di consultazione degli immigrati nei Comuni, presenti in circa un quarto degli enti locali, la modalità più diffusa di coinvolgimento si basa sulla presenza di consulte (17,5%), seguite da *forum* con le associazioni per/di immigrati (10,5%) e dall'introduzione della figura del Consigliere aggiunto in Consiglio comunale (6,4%) (tab. 14). Come si è sottolineato nell'introduzione, il settore della scuola e dell'educazione è quello che riscuote una maggiore diffusione. Proprio su tale settore si sono approfondite le analisi in merito ai particolari tipi di intervento promossi dai Comuni (TABB. 15-16).

- Nel campo degli interventi socio-educativi rivolti alla fascia di età 0-6 anni, le attività più diffuse sono nell'ordine: la

TAB. 15. – Diffusione di interventi socio-educativi rivolti agli immigrati nella fascia di età 0-6 anni

	Livello comunale	Livello associato tra Comuni	Livello distretto soc.	Tot.
Attività di mediazione interculturale	17,4	28,5	16,9	62,8
Attività di sostegno linguistico ai bambini e genitori immigrati	26,2	18,6	11,6	56,4
Attività interculturali (laboratori di musica, cucina, stanza dei genitori ecc.)	28,5	12,2	5,2	45,9
Formazione specifica per gli insegnanti per accogliere minori/bambini figli di immigrati	11,6	18,0	11,0	40,6
Modalità di rapporto/raccordo (nella forma dello sportello) con le famiglie degli alunni immigrati	12,8	12,8	5,2	30,8
Formazione specifica per gli insegnanti per interagire con le famiglie immigrate	8,1	13,4	6,4	27,9

mediazione interculturale (62,8% dei Comuni), il sostegno linguistico (56,4%), le attività interculturali (45,9%) e la formazione specifica per gli insegnanti per accogliere i minori stranieri (40,6%). Risultano meno presenti, seppur attivate in oltre un quarto dei casi, le attività che facilitino l'interazione con le famiglie degli alunni immigrati (modalità di raccordo e formazione specifica degli insegnanti in tal senso) (TAB. 15).

- Nel campo degli interventi in età scolastica (6-18 anni), le prime attività per ordine di importanza, presenti in oltre i due terzi dei Comuni, sono l'intermediazione culturale, il sostegno/recupero scolastico e le agevolazioni/aiuti economici; seguono le attività interculturali (51,2%), la formazione specifica per gli insegnanti per l'accoglienza degli alunni stranieri (42,4%), le attività di orientamento per la scelta della scuola superiore (37,2%) e quelle di contrasto all'abbandono scolastico (36,6%); meno diffuse appaiono altre attività quali il raccordo con le famiglie immigrate (33,1%), la formazione specifica degli insegnanti in tal senso (25,1%) e le attività di sostegno al mantenimento della lingua madre (18%) (TAB. 16).

TAB. 16. – *Diffusione di interventi per gli immigrati nel settore formativo scolastico (6-18 anni)*

	Livello comunale	Livello associato tra Comuni	Livello distretto soc.	Tot.
Attività di mediazione interculturale	22,7	33,1	15,1	70,9
Attività di sostegno (linguistico) e/o di recupero	38,4	20,9	9,9	69,2
Agevolazioni e aiuti economici (borse studio, ecc.)	55,8	4,1	7,0	66,9
Attività interculturali (laboratori di musica, cucina, stanza dei genitori ecc.)	32,0	13,4	5,8	51,2
Formazione specifica per gli insegnanti per accogliere alunni figli di immigrati nella scuola	11,0	17,4	14,0	42,4
Attività di orientamento per la scelta della scuola superiore	20,9	9,9	6,4	37,2
Attività specifiche di contrasto all'abbandono scolastico	18,0	10,5	8,1	36,6
Modalità di rapporto/raccordo (nella forma dello sportello) con le famiglie degli alunni immigrati	15,7	11,6	5,8	33,1
Formazione specifica per gli insegnanti per interagire con le famiglie degli alunni immigrati	7,0	10,5	7,6	25,1
Attività di sostegno al mantenimento della lingua madre	8,1	7,6	2,3	18,0

Il quadro appena delineato fa emergere la necessità, da un lato, di un rafforzamento complessivo dell'area dei rapporti scuola/pre-scuola-famiglia immigrata, dall'altro di attività di orientamento e di sostegno nel percorso scolastico degli alunni in difficoltà.

Per quello che riguarda le modalità di gestione (e di aggregazione) delle attività svolte nel campo dei servizi 0-6 anni, si nota in genere il ricorso prevalente alla gestione associata fra più Comuni, spesso a livello di distretto piuttosto che alla gestione del singolo Comune, tranne che nel caso delle attività interculturali. Nel campo degli interventi per la fascia di età 6-18 anni questa tendenza verso l'associazione, seppur presente, è meno netta e tende a non riguardare, oltre che le attività inter-

culturali, il sostegno economico, quello linguistico e l'orientamento scolastico.

Il sistema dei servizi e degli interventi dall'infanzia fino all'adolescenza in Emilia-Romagna può basarsi inoltre su una serie di figure di sistema, che sono state introdotte negli anni '90 e poi successivamente regolate normativamente con la legislazione regionale tramite la legge 1/2000 sulle "norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia". Fra queste figure di sistema, un ruolo di primo piano è giocato dal cosiddetto "coordinamento pedagogico" e cioè "lo strumento atto a garantire il raccordo tra i servizi per la prima infanzia all'interno del sistema educativo territoriale, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi sul piano educativo e di omogeneità ed efficienza sul piano organizzativo e gestionale" (art. 34, l.r. 1/2000). In particolare, i coordinatori pedagogici sono figure dotate di laurea specifica, ad indirizzo socio-pedagogico o socio-psicologico, che assicurano le funzioni di coordinamento dei servizi educativi per la prima infanzia e svolgono "compiti di indirizzo e sostegno tecnico al lavoro degli operatori, anche in rapporto alla loro formazione permanente, di promozione e valutazione della qualità, nonché di monitoraggio e documentazione delle esperienze, di sperimentazione, di raccordo tra i servizi educativi, sociali e sanitari, di collaborazione con le famiglie e la comunità locale, anche al fine di promuovere la cultura dell'infanzia" (*ibidem*).

Mentre la legge 1/2000 prevedeva inizialmente un impiego del coordinamento pedagogico, innanzitutto rivolto ai servizi all'infanzia, negli ultimi anni lo sforzo della Regione è stato quello di ampliare il raggio di azione di tale coordinamento al più generale mondo dei minori.

Se il coordinamento pedagogico è attivo in circa il 70% dei Comuni, la ricerca mostra come molto spesso la sua azione si realizzi anche a vantaggio dei minori stranieri. In particolare, il 55,8% degli enti locali (equivalenti all'83,4% considerando solo quelli con il coordinamento pedagogico) ha figure di coordinatore che si occupano anche di minori immigrati nel campo dei servizi socio-educativi per la fascia di età 0-6 anni. La per-

centuale cala fortemente al 22,7% dei Comuni (pari comunque all'40,7% se si considerano solo quelli con il coordinamento pedagogico) se si tiene presente il ruolo del coordinamento a vantaggio degli alunni stranieri nel sistema scolastico. Ciò sembra confermare come fino ad ora il ruolo di coordinamento si sia più radicato nei servizi all'infanzia, ma inizi a diffondersi in maniera ampia anche in altre fasce di età minorili. Le attività maggiormente svolte dal coordinatore didattico sono quelle di integrazione delle iniziative rivolte ai genitori stranieri (37,2%), consulenza agli alunni stranieri (34,3%), supporto scientifico nella elaborazione di progetti rivolti all'integrazione di minori e famiglie straniere (31,4) e promozione di accordi per la continuità educativa tra istituzioni (30,8%). Meno diffusi appaiono gli interventi in termini di accesso e di scelta della scuola (attivati in circa un quinto dei Comuni).

TAB. 17. *Coordinamento pedagogico e interventi per i minori immigrati (valori %)*

	Su totale	Su Comuni con Coord. Ped.
Presenza nel Comune della figura del coordinatore pedagogico	66,9	100,0
Comuni con coordinatore pedagogico con compiti relativi all'integrazione dei minori immigrati nel sistema dei servizi socio-educativi per la fascia di età 0-6 anni (nidi e scuole dell'infanzia)	55,8	83,4
Comuni con coordinatore pedagogico con compiti relativi all'integrazione dei minori immigrati nel sistema scolastico	22,7	40,7
Compiti svolti da coordinatore didattico, dove presente:		
- coordinamento delle iniziative (gruppo di lavoro, assemblee, ecc.) rivolte anche ai genitori stranieri		37,2
- consulenza, durante la frequenza dei figli, su richiesta anche delle famiglie straniere		34,3
- orientamento/supporto scientifico nella elaborazione dei progetti rivolti all'integrazione dei bambini e delle famiglie straniere		31,4
- promozione di accordi/protocolli ai fini della continuità educativa tra istituzioni		30,8
- cura della informazione e della documentazione di accesso		21,5
- colloqui precedenti alla scelta del servizio/scuola al fine dell'inserimento		19,8

TAB. 18. – *Modalità di gestione degli interventi e dei servizi a favore degli immigrati stranieri (valori %)*

	Gestiti direttamente dal Comune	Gestiti da privati per conto del Comune	Delegati alla AUSL	Gestiti in forma associata con altri Comuni
Scuola	54,7	27,3	6,4	27,9
Assistenza	57,6	7,6	23,3	22,7
Informazione e orientamento	27,9	32,0	4,1	27,9
Formazione	15,1	21,5	1,2	32,0
Promozione/scambio interculturale	33,7	20,3	-	16,9
Casa	37,8	15,1	1,2	9,9
Lavoro	19,8	16,3	-	18,0

4. *Le modalità di gestione degli interventi*

Un tema che sta attirando sempre più attenzione nel campo dei servizi sociali, socio-culturali e socio-educativi è quello della gestione associata degli interventi.

La normativa attuale italiana prevede infatti che siano i singoli Comuni i detentori del diritto/dovere di gestire gli interventi sociali. La stessa l. 328/2000, normativa di riforma del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, offre infatti indicazioni e pone vincoli molto puntuali sul processo di programmazione associata fra Comuni (i cosiddetti “piani di zona”), ma è molto più lacunosa sotto il profilo dei modelli di gestione associata. Pertanto le esperienze territoriali che si stanno diffondendo in questi anni sono spesso di tipo sperimentale e si orientano in direzioni differenti (TAB. 18).

Si può innanzitutto notare come la delega alla AUSL sia ancora in parte diffusa, ma solo per le attività di assistenza, mentre la gestione diretta del Comune si affianca, o in molti casi lascia spazio, a forme di gestione associata o alla delega ad organizzazioni private in convenzione in quasi tutti i campi, tranne

TAB. 19. – *Figure professionali impiegate all'interno dell'amministrazione nell'azione a favore degli immigrati (valori %)*

	Part-time	Tempo pieno	Totale
Assistente sociale	30,4	43,3	73,7
Mediatore culturale	40,1	11,0	51,1
Esperto/consulente italiano	19,8	10,5	30,3
Esperto/consulente straniero (es. traduttore)	18,1	4,7	22,8
Psicologo	8,7	5,2	13,9
Altra figura (insegnanti lingua italiana, educatori, addetti sportelli informativi, ecc.)			23,3

l'assistenza e la scuola, dove il gestore prevalente è a tutt'oggi il singolo Comune.

La gestione associata fra Comuni assume nella maggior parte dei casi in cui è realizzata forme “leggere”. Spesso i Comuni usano lo strumento della “convenzione”, con l'indicazione di un Comune capofila a cui vengono demandate dagli altri enti locali sia le risorse finanziarie, calcolate in genere in base ad un principio di partecipazione pro-capite, che i compiti di organizzazione del servizio (gestione diretta, appalto, ecc.). Solo in circa il 3% dei Comuni considerati si è riscontrata l'attivazione di modelli più integrati di gestione associata, quali ad esempio la costituzione di una azienda consortile. Non sono infine da trascurare le esperienze che prevedono forme di gestione associata all'interno delle Comunità montane. La gestione diretta comunale tende a concentrarsi in alcuni settori quali la scuola e l'assistenza, dove comunque attività afferenti a tali servizi, gestite direttamente dal singolo ente locale, interessano al massimo poco più della metà degli enti (rispettivamente circa il 55% ed il 58% nei campi della scuola e dell'assistenza).

5. *Le risorse umane impiegate*

Le professionalità e le risorse umane impiegabili nel campo

degli interventi a favore degli immigrati si stanno in questi anni diversificando, visto che la presenza di cittadini stranieri provenienti da contesti socio-culturali molto differenziati fra loro comporta la necessità di strutturare una offerta di servizi sia abbastanza variegata sotto il profilo qualitativo che diffusa sul territorio sotto il profilo quantitativo (TAB. 19).

La figura più presente che le amministrazioni comunali mettono a disposizione per gli interventi a favore degli immigrati è quella dell'assistente sociale (attiva in circa i tre quarti degli enti locali). Spesso si tratta di un impiego a tempo pieno (43,3%).

Accanto a tale figura iniziano ad essere relativamente diffuse anche le figure di mediazione culturale, presenti, prevalentemente a *part-time*, in un Comune su due (51,1%).

Proprio la necessità di occuparsi anche in maniera innovativa di problematiche afferenti la popolazione straniera ha favorito inoltre la diffusione, accanto a figure professionali più istituzionalizzate quali quelle appena riportate (assistenti sociali, psicologi, mediatori), anche di altre qualifiche. In circa un quarto dei Comuni sono infatti attivi altri soggetti quali, ad esempio, gli educatori, gli psicologici, gli operatori degli sportelli informativi. Il loro impegno è comunque in genere *part time*.

6. Policy making e rapporto con la Regione

Le politiche sociali nel campo dell'immigrazione, così come in molti altri contesti, si giocano e si formano, oltre che a livello locale, anche a livello regionale e nazionale. La normativa quadro in materia (l. 328/2000) e la riforma in senso federalista dello Stato italiano hanno accresciuto ulteriormente negli ultimi anni il ruolo dei governi regionali e locali nella gestione delle politiche sociali. In particolare, il ruolo della Regione appare sempre più un ruolo di *enabling* ⁽⁴⁾. La funzione di tale ente

(4) KNAPP M. ET AL. (1994), *Local Care Markets*, Open University, London; GILBERT N., (1980), *The Enabling State*, Oxford Univ. Press, Oxford.

TAB. 20 – *Le caratteristiche e le valutazioni in merito al policy making regionale*

Valutazione dei Comuni circa l'adeguatezza degli attuali strumenti di concertazione della Regione (protocolli, patto dello sviluppo, consulta, ecc.) nel coinvolgere i Comuni nelle fasi di programmazione di leggi e di altri atti deliberativi regionali con valore strategico

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
Politiche					
Immigrati	1,2	21,5	59,3	5,8	12,2
Politiche anziani	2,5	45,6	50,1	1,8	-

Comuni che ritengono necessari altri strumenti di concertazione e negoziazione tra la Regione e gli enti locali oltre a quelli esistenti per quello che riguarda specificatamente le politiche per gli immigrati

35,0

Valutazione dei Comuni circa la necessità che la Regione adotti un ruolo più o meno prescrittivo nel promuovere l'intervento degli enti locali nel campo di varie politiche sociali

	Sì, più prescrittivi	No, va bene così	No, meno prescrittivo	Non risponde
Politiche per gli immigrati in generale	23,8	44,2	14,5	17,4
Politiche socio-educative (0/6 anni)	30,8	39,0	12,8	17,4
Politiche scolastiche	36,0	34,3	11,6	18,0
Politiche per gli anziani non autosuff.	21,0	45,6	28,9	-

non è quella di fornire direttamente servizi ai cittadini quanto di regolare l'azione dei soggetti, innanzitutto istituzionali, che agiscono a livello locale. Tale regolazione si configura come un insieme di interventi volti ad assicurare:

- la programmazione di medio-lungo periodo e gli indirizzi dell'azione degli altri soggetti, per quello che riguarda la struttura dei servizi (la "filosofia dell'intervento");

- la facilitazione dell'azione degli altri soggetti, tramite la creazione e il mantenimento di condizioni attraverso cui gli enti locali e le organizzazioni private possono più efficacemente fare fronte alla domanda sociale;

- il controllo e la supervisione del loro operato.

Ciò significa che per comprendere meglio quale tipo di interventi si diffonda a livello comunale occorre anche chiedersi quale siano le caratteristiche della interazione Regione-Comuni.

Pertanto, l'indagine ha cercato di comprendere quale sia la valutazione che gli enti locali danno del modello di regolazione e di intervento proposto dalla Regione.

I risultati della nostra indagine su tale aspetto sono complessivamente positivi e sono, ai fini di comparazione, valutabili congiuntamente con quelli emersi lo scorso anno in uno studio sulle politiche locali per la non autosufficienza degli anziani in Emilia-Romagna, studio che è stato impostato nella stessa maniera rispetto a quello sull'immigrazione ⁽⁵⁾.

I due terzi dei Comuni (61,1%) ritengono soddisfacenti gli strumenti di concertazione nel campo delle politiche per gli immigrati impiegate dalla Regioni, nelle fasi di programmazione di leggi e di altri atti deliberativi regionali con valore strategico. Praticamente nessuno (1,2%) è critico in maniera sostanziale, mentre un quinto ritiene gli attuali strumenti poco adeguati (21,5%).

Il confronto fra i giudizi comunali in merito al funzionamento del *policy making*, nel campo delle politiche per gli immigrati rispetto a quelle per gli anziani non autosufficienti, mostra come sia più consistente l'area degli enti locali soddisfatti del modello impiegato nell'area dell'immigrazione, anche se i due dati non sono perfettamente comparabili in quanto vi è una diversa distribuzione di non risposte a questa domanda (in particolare mentre nel caso delle politiche per gli anziani tutti i Comuni hanno espresso un giudizio, per quelle per l'immigrazione un 12% circa ha preferito non esprimersi).

La soddisfazione per la strumentazione istituzionale impiegata nella concertazione in merito alle politiche per l'immigrazione è confermata dalla percentuale di Comuni che desidererebbero altri strumenti di negoziazione e di concertazione con la Regione oltre quelli attuali; i due terzi sono soddisfatti di

(5) E. PAVOLINI, *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, in questa Rivista, 2005, n. 1.

quelli attualmente impiegati (65%). In genere le richieste che provengono dai Comuni vanno nella direzione di rafforzare l'anello di congiunzione non tanto fra singoli enti locali e Regione quanto quello fra zone sociali (e quindi Comuni associati fra loro per la progettazione degli interventi) e Regione.

Non sembra diffusa la percezione da parte dei Comuni di un centralismo regionale in termini di *policy making*.

Meno di un sesto degli enti locali vorrebbe uno stile di governo regionale meno prescrittivo nel campo delle politiche per gli immigrati (14,5%), si registrano percentuali anche più contenute nel caso delle politiche educative e socio-educative per gli immigrati, mentre addirittura almeno un quarto dei Comuni (che diventano un terzo nel campo delle politiche scolastiche per immigrati) vorrebbe addirittura un ruolo più forte di indirizzo regionale. La situazione appare abbastanza in linea con quanto si è riscontrato e si verifica nel campo delle politiche per gli anziani, anche se un confronto serrato non è possibile per via della differente distribuzione delle mancate risposte.

Anche per le dimensioni appena illustrate si è cercato di verificare se alcune variabili socio-demografiche siano in grado di differenziare il giudizio degli enti locali. L'elemento interessante è che né la densità degli immigrati né l'ampiezza demografica né la colorazione politica delle maggioranze sembrano incidere nei giudizi complessivi dei Comuni, differenziando quindi le valutazioni in merito alle caratteristiche del *policy making* e del rapporto Regione-enti locali.

Avendo chiesto una valutazione sintetica agli enti locali, in merito a quanto prodotto e proposto dalle politiche della Regione per gli immigrati, il giudizio espresso è buono; su una scala da 1 a 10 il voto medio è infatti pari a 7,2, praticamente identico a quello registrato nel caso delle politiche per gli anziani non autosufficienti (TAB. 21).

TAB. 21 – *Le valutazioni in merito alle scelte di intervento regionale nel campo delle politiche per gli immigrati*

Valutazione dei Comuni sull'operato della Regione lungo una scala che va da 1 (totalmente insufficiente) a 10 (ottimo) per quanto concerne l'adozione di provvedimenti di indirizzo e programmazione in una serie di politiche sociali

	Media				
Politiche per gli immigrati in generale – anno 2005	7,2				
Politiche per gli immigrati in generale – anno 2000	5,7				
Politiche per gli anziani non autosufficienti	7,2				
Politiche per gli immigrati nel sistema scolastico	6,8				
Politiche per gli immigrati nel sistema socio-educativo (0/3 anni) e nelle scuole dell'infanzia	6,8				

Valutazione politiche per:	Insufficiente	Sufficiente	Buona	Ottima	Totale
Anziani non autosufficienti	9,5	13,4	68,2	8,9	100,0
Immigrati in generale	7,2	15,2	69,2	8,5	100,0
Immigrati nel sistema scolastico	16,1	17,4	60,4	6,1	100,0
Immigrati e sistema socio-educativo	15,8	21,9	53,4	8,9	100,0

TAB. 22 – *Indici di correlazione fra alcune variabili socio-demografiche e la valutazione comunale sulle politiche per gli immigrati*

Correlazione fra valutazione politiche regionali e:	immigrazione in generale	Politiche scolastiche	Politiche infanzia (fascia 0-6)
- N° di settori di intervento	,170*	n.s.	n.s.

* Sign <0,05; ** Sign. <0,01

TAB. 23 – Valutazione media della bontà delle politiche comunali a seconda del numero di interventi effettuati dai Comuni

N° interventi Comuni	Giudizio medio sulle politiche
Basso	6,9
Medio-basso	7,3
Medio-alto	7,4
Alto	7,5
Totale	7,2

Una valutazione sempre relativamente buona, ma leggermente più bassa, si ha invece per le specifiche politiche per i giovani immigrati nella scuola e nelle strutture 0-6 anni. In questo caso il voto medio è pari a 6,8 in entrambi i casi. In particolare meno di un Comune su dieci (7,2%) esprime un giudizio di insufficienza nel caso delle politiche migratorie in generale, mentre tale valore si attesta attorno al 16% nel caso degli interventi scolastici ed educativi pre-scolastici.

Complessivamente il risultato conseguito nell'indagine del 2005 assume un valore anche più positivo, se si tiene presente che, in un precedente studio compiuto con le stesse modalità presso un campione di Comuni emiliano-romagnoli il giudizio espresso da questi ultimi era stato negativo, appena sotto la sufficienza. Nel 2000 il voto ricevuto, sempre su una scala da 1 a 10, era infatti pari a 5,7 ⁽⁶⁾. Ciò significa che negli ultimi 5-6 anni la Regione ha particolarmente investito nelle politiche per gli immigrati (si pensi ad esempio anche alla recente normativa regionale in materia), raggiungendo risultati che sono stati riscontrati e valutati come fortemente positivi dagli enti locali. Tale quadro positivo è rafforzato inoltre dal fatto che i giudizi più positivi vengono, in termini relativi, più spesso dai Comuni che hanno sviluppato un volume maggiore di interventi, mentre né l'ampiezza demografica di per sé né la densità migratoria né la collocazione politica municipale incidono sulle valutazioni

(6) ASCOLI, U., BARBAGLI, M., COSSENTINO, F. E ECCHIA, G. (a cura di) (2001), *Le politiche sociali in Emilia-Romagna*, Rosenberg & Sellier, Torino.

TAB. 24 – Livello di collaborazione nella progettazione e/o nell'esecuzione delle politiche locali per l'immigrazione

	Tipo di collaborazione		
	Nessuna	Valutazione	
		Media	Distretto Soc.
Gli altri comuni della zona distrettuale	8,1	7,5	1,7
La Provincia	12,2	7,2	1,5
La Regione	14,0	7,0	1,6
Il volontariato e l'associazionismo	22,7	6,9	1,8
L'AUSL	11,6	6,8	1,7
Le cooperative sociali	32,0	6,8	1,8
Le associazioni di stranieri	29,1	6,1	1,9
Il Centro per l'impiego	27,3	6,0	2,1

espresse (TAB. 22). Si registra infatti una correlazione positiva (,170) fra numero crescente di settori in cui i Comuni intervengono e giudizio offerto in merito alle politiche sviluppate. In particolare i Comuni che su otto possibili settori di intervento ne hanno sviluppati almeno cinque esprimono un giudizio superiore a 7,4, mentre quelli con pochissimi servizi offrono valutazioni inferiori al 7 (TAB. 23).

7. La rete di relazione con gli altri attori presenti sul territorio

La tematica delle politiche per gli immigrati presenta tratti che la rendono necessariamente un tema da affrontare in maniera trasversale ed integrato a livello locale con una molteplicità di attori istituzionali e della società civile, in quanto il tipo di domanda sociale proveniente dai cittadini stranieri tende ad essere eterogenea, differenziata e soprattutto interessa aspetti differenti delle politiche di *welfare* e di integrazione territoriale (dalla sanità, all'assistenza, alla scuola, alla casa, al lavoro ecc.).

Pertanto un buon metro di valutazione di quali siano le ca-

TAB. 25 – Livello di collaborazione nella progettazione e/o nell'esecuzione delle politiche locali socio-educative e scolastiche per i minori immigrati

	Tipo di collaborazione			
	Ente non presente	Assenza rapporti	Valutazione	
			Media	Distretto Soc.
La/e scuola/e primaria/e	-	5,8	7,3	1,5
Nidi d'infanzia privati in convenzione con il Comune	32,0	12,8	7,3	2,1
Gli altri Comuni della zona distrettuale	-	12,2	7,2	1,8
La/e scuola/e secondaria/e primo grado	-	4,7	7,2	1,5
La Provincia	-	10,5	6,9	1,5
Istituti professionali	29,7	15,1	6,9	2,1
La Regione	-	12,8	6,8	1,5
Le scuole dell'infanzia private convenzionate con il pubblico	19,8	21,5	6,8	1,6
Istituti tecnici	33,1	12,8	6,7	1,1
Centri di documentazione educativa	44,7	9,3	6,5	2,4
Licei	38,4	12,8	6,4	2,2
Il Centro per l'impiego	-	30,8	5,7	2,2
L'Ufficio scolastico regionale	-	28,5	5,5	2,1

pacità di intervento e di regolazione dei Comuni delle politiche per gli immigrati è quello di considerare quanto vasta e quali altri attori tenda a coinvolgere la rete di relazioni e collaborazioni che gli enti locali hanno costruito in questi anni per intervenire in maniera ampia ed integrata (TAB. 24).

L'analisi condotta mostra come in questa rete di collaborazione i *partner* privilegiati dei Comuni per le politiche per gli immigrati siano in generale i principali attori del sistema delle autonomie locali (i Municipi della stessa zona sociale, seguiti da Provincia e Regione). Impiegando una sorta di graduatoria accanto a questi attori si collocano nell'ordine, a breve distanza, le realtà di terzo settore (volontariato, associazionismo e cooperazione sociale) e il sistema sanitario pubblico. Sorprende ed in parte preoccupa la più limitata collaborazione con i Centri per l'Impiego, in parte comprensibile vista la divisione dei compiti di intervento fra le varie istituzioni pubbliche, e soprattutto le

associazioni degli stranieri, che appaiono giocare un ruolo spesso marginale.

Ugualmente, nel caso specifico delle politiche socio-educative e scolastiche per gli immigrati, le autonomie locali sono fra i migliori *partner* dei singoli Comuni, anche se il livello di collaborazione appare più contenuto e in questo caso altri attori appaiono rilevanti (TAB. 25): le scuole primarie e quelle secondarie di primo grado, gli asili e le scuole dell'infanzia in convenzione, così come parte del sistema delle scuole secondarie di secondo grado. I soggetti con cui i Comuni hanno più difficoltà a cooperare in questo campo sono i licei e soprattutto i Centri per l'Impiego e l'Ufficio Scolastico Regionale. Questi ultimi due attori registrano un voto medio di collaborazione sotto la sufficienza. All'interno di un quadro sostanzialmente positivo e che mostra, perlomeno a partire dalle valutazioni dei Comuni, un buon livello di interazione nelle politiche educative rivolte ai minori stranieri, preoccupano i "buchi" che si registrano in due punti fondamentali della rete e cioè i rapporti con i soggetti che si occupano di favorire l'inserimento sul mercato del lavoro (un funzionamento non efficiente del legame con i Centri per l'Impiego può portare con sé difficoltà nel favorire il passaggio scuola-mondo del lavoro, ben sapendo che spesso gli alunni stranieri compiono scelte scolastiche, in termini di istituti tecnico-professionali, che vanno nella direzione di cercare un lavoro e di non proseguire gli studi dopo le medie superiori) o di integrare a livello regionale gli interventi nel campo educativo (l'Ufficio scolastico).

TAB. 26 – Comuni concordi nel ritenere utile la creazione di ambiti distrettuali quale stimolo per favorire forme di progettazione e gestione associata a livello distrettuale o sub-distrettuale

	Interventi e servizi per gli immigrati		
	in generale	sistema scolastico	servizi socio-educ. e scuole dell'infanzia
- forme di progettazione a livello distrettuale o sub-distrettuale	73,2	67,4	61,0
- forme di gestione associata a livello distrettuale o sub-distrettuale	69,2	57,0	53,4

Il fatto che al primo posto fra i *partner* vengano indicati proprio altri Comuni e che le riforme normative operate a livello nazionale e regionale nel campo dei servizi sociali negli ultimi anni (l. 328/2000 e l.r. 2/2003), ha comportato la necessità di approfondire con alcune domande quanto sia sentito dai Comuni il bisogno di trovare strumenti che favoriscono la programmazione e la gestione associata dei servizi per gli immigrati (TAB. 26).

Tale necessità di rafforzare la capacità di intervento, sia progettuale che gestionale a livello sovracomunale, è sentita dalla maggioranza dei Comuni. Questo bisogno è particolarmente forte nel caso delle politiche per gli immigrati nella loro totalità (attorno al 70-73% degli enti locali si esprime in tal senso), mentre risulta in parte più contenuto, ma comunque ancora maggioritario, nelle politiche per il sistema scolastico e soprattutto per quelle riguardanti la fascia di età 0-6 anni.

8. Le difficoltà ad agire

Il quadro fino ad ora delineato ci mostra una realtà emiliano-romagnola in cui da un lato la capacità di interazione Regione-Comuni, così come quella fra i vari attori locali, è cresciuta nel tempo e ha dato buoni risultati e dall'altro il sistema di inter-

TAB. 27 – *Incidenza di vari tipi di problemi sulla capacità dell'amministrazione locale di elaborare e di realizzare politiche locali di integrazione sociale degli immigrati*

Ostacoli	<i>Interventi e servizi per gli immigrati</i>		
	in generale	sistema scolastico	servizi socio-educ. e scuole dell'infanzia
Carenze di tipo economico	82,5	83,1	79,1
Insufficienza nei finanziamenti esterni (Stato, Regione ecc.)		76,7	72,1
Ritardo nei finanziamenti esterni (Stato, Regione, ecc.)	65,1	54,1	43,0
Carenze di personale	70,9	65,1	63,4
Scarso coordinamento interno all'amministrazione	41,3	43,6	39,6
Timore di atteggiamenti razzisti e di xenofobia dell'opinione pubblica	34,3	-	-
Scarso coordinamento con enti esterni, terzo settore, ecc.	18,0	-	-
Disinteresse e scarso coinvolgimento degli immigrati	41,3	-	-
Il contesto normativo nazionale (legge Bossi/Fini)	42,4	-	-
Carenza servizi socio-educativi (0-3 anni) e scuole dell'infanzia sul territorio	57,5	-	-
Insofferenza e proteste da parte di genitori di studenti italiani	-	-	31,9
Scarso coordinamento con il sistema delle autonomie scolastiche	-	11,0	5,3
	-	40,7	-

vento a favore degli immigrati si è strutturato e, soprattutto nel campo dei servizi educativi, ha raggiunto un buon grado di diversificazione e ramificazione. Lungo tale percorso di strutturazione degli interventi gli enti locali si trovano a doversi confrontare con alcune difficoltà e nuove emergenze.

Gli ostacoli principali alla realizzazione di interventi nel campo dell'immigrazione da parte di enti locali sono innanzitutto la scarsità di risorse finanziarie (problema presente in quattro quinti dei Comuni), legata all'insufficienza/ritardo nei finanziamenti esterni.

TAB. 28 – *Nodi problematici che la Regione dovrà affrontare nei prossimi anni (val. %)*

	Abbastanza	Molto	Totale
- interventi per favorire inserimento donne immigrate nel mercato del lavoro	23,8	54,7	78,5
- meccanismi di finanziamento in grado di assicurare maggiore copertura agli interventi per l'abitazione	20,3	55,8	76,1
- finanziamenti per favorire maggiore formazione insegnanti scuole nei confronti di famiglie e minori stranieri	44,2	29,1	75,3
- finanziamenti per favorire presenza di mediatori culturali	32,0	37,8	69,8
- finanziamenti per favorire maggiore formazione insegnanti nidi d'infanzia e scuole materne nei confronti di famiglie e minori stranieri	48,8	18,6	67,4
- meccanismi di finanziamento in grado di assicurare maggiore copertura agli interventi per i minori non accompagnati	27,9	35,5	63,4
	28,0		
- interventi rivolti a specifici tipi di utenti immigrati	(integrazione donne, adolescenti, richiedenti asilo)		28,0

Un problema rilevante è quello delle risorse umane, frequentemente carenti in termini numerici (in circa il 60-70% dei Comuni) e talvolta anche in termini di preparazione specifica per questo campo di intervento (in circa il 40% dei Comuni).

Accanto a questo insieme di problemi comuni si rilevano:

- nel campo delle politiche per gli immigrati in generale altre criticità rilevanti sono rappresentate soprattutto dal contesto normativo nazionale venutosi a delineare con la legge Bossi-Fini e il coordinamento fra istituzioni e fra queste e la società civile; non ultimo viene spesso indicato un problema di disinteresse e scarso coinvolgimento delle famiglie degli alunni stranieri;

- nel campo delle politiche per la fascia 0-6 anni un ostacolo (indicato comunque da un terzo dei Comuni), oltre quelli già elencati, è la carenza di servizi sul territorio, mentre per le politiche scolastiche una criticità rilevante è rappresentata dalle dif-

ficoltà di coordinamento con il sistema delle autonomie scolastiche (40,7%).

All'interno di questo quadro e guardando in prospettiva, i Comuni ritengono che l'inserimento delle donne immigrate nel mercato del lavoro, l'individuazione di maggiori finanziamenti per le politiche dell'abitazione e la formazione degli insegnanti per l'accoglienza di alunni stranieri nelle scuole appaiono le tre tematiche più rilevanti e stringenti da affrontare nei prossimi anni da parte della Regione.

Seguono in ordine di importanza (in circa i due terzi dei casi) i finanziamenti per favorire una maggiore diffusione dei mediatori culturali e la formazione degli insegnanti per l'accoglienza di minori stranieri nei nidi e nelle scuole materne.

9. Osservazioni conclusive

Il quadro delineato all'interno di questa ricerca mostra come nel corso degli ultimi anni il modello emiliano-romagnolo di intervento nel campo delle politiche locali e regionali per l'inserimento e l'integrazione degli immigrati si sia rafforzato e riesca oggi ad offrire una ampia gamma di interventi diversificati. Molti Comuni emiliano-romagnoli sono riusciti a sviluppare un *mix* di politiche volte a favorire e facilitare un primo inserimento nella società locale, così come una più efficace integrazione di tipo socio-culturale. È molto interessante e rilevante a tal fine il numero relativamente alto di Comuni che hanno attivato forme di consultazione politica degli immigrati.

All'interno di questo quadro gioca un ruolo rilevante l'insieme di programmi di supporto al sistema scolastico-educativo, realizzati dai Comuni spesso assieme alla Regione. L'integrazione della seconda generazione di immigrati è una delle frontiere più nuove e rilevanti nel campo delle politiche locali. Le amministrazioni pubbliche si sono spesso concentrate, ad esempio, nel favorire attività di mediazione interculturale, così come di sostegno linguistico, a minori e genitori immigrati e di agevolazioni ed aiuti economici.

Tutto ciò è stato realizzato prevedendo da un lato l'impiego di personale qualificato e differenziato sulla base delle esigenze da affrontare (mediatori culturali, educatori, psicologi, ecc.), dall'altro assetti organizzativo-gestionali che hanno messo in rete più enti locali, a livello di distretto sociale e altri soggetti pubblici e privati (*in primis* le istituzioni scolastiche), con cui in genere i rapporti di collaborazione sono stati buoni. All'interno di questo quadro il sistema emiliano-romagnolo di integrazione della rete di servizi per l'infanzia ed i minori, basato anche sulla figura del coordinatore pedagogico, sembra ben funzionare anche nei confronti del particolare tipo di utenza immigrata.

Il ruolo svolto dalla Regione, quale ente promotore e di indirizzo delle iniziative a livello locale, viene ritenuto soddisfacente dalla maggior parte dei Comuni, che in genere esprimono un giudizio buono in merito sia alle forme di consultazione e di coinvolgimento da parte della Regione che in merito ai contenuti delle politiche e degli interventi promossi da quest'ultima.

Con i Comuni di dimensioni maggiori e quelli a più alta densità di immigrati che si caratterizzano per una più vasta capacità di sviluppare attività e servizi, in genere il livello e la capacità di intervento appaiono legati a variabili di contesto fra cui spiccano innanzitutto quelle socio-demografiche. Accanto a queste due variabili ne va aggiunta una terza relativa alla collocazione politica delle giunte di governo locale: la ricerca ha fatto emergere come non solo gli enti locali caratterizzati da giunte di Centro-Sinistra siano più propensi a sviluppare interventi, ma anche come tale loro propensione cresca all'aumentare del grado di consenso riscosso, in termini percentuali, dai partiti di Centro-Sinistra.

La rete di intervento realizzata in questi anni presenta però ancora alcune smagliature non irrilevanti. Innanzitutto, come del resto nella maggior parte dei territori italiani, si pone un problema di passaggio da logiche di azione individuale da parte dei Comuni a logiche di intervento e di gestione associata dei servizi. Rimangono ancora molti gli enti locali, soprattutto di piccole dimensioni e nelle aree di montagna, in cui la capacità

di intervento nel campo delle politiche sociali per gli immigrati appare limitata, se non scarsa. Chiaramente la rete di intervento risulta spesso poco strutturata in quanto vi è una scarsa presenza relativa di immigrati. Ciò non toglie che la situazione appaia a macchia di leopardo, con livelli di intervento molto diversificati, perlomeno sotto il profilo quantitativo.

Si pongono anche questioni di integrazione più vaste dentro un quadro che vede da un lato in generale carenze nelle risorse impiegabili, sia umane che finanziarie, dall'altro la necessità di un rafforzamento complessivo dell'area dei rapporti scuola/pre-scuola-famiglia immigrata e di attività di orientamento e di sostegno nel percorso scolastico degli alunni in difficoltà nel campo specifico socio-educativo.

Nonostante gli sforzi profusi in questi anni dal sistema regionale di intervento, rimangono ancora alcune grandi tematiche che meriteranno una crescente attenzione nel prossimo futuro da parte del legislatore regionale e dei Municipi: un miglior inserimento delle donne immigrate sul mercato del lavoro; politiche più efficaci per favorire l'accesso all'abitazione per le famiglie immigrate; finanziamenti per favorire una presenza di operatori qualitativamente e quantitativamente adatti per i compiti che ormai una società multietnica pone ad un tessuto sociale ed economico quale quello emiliano-romagnolo.

Politiche per gli immigrati nei Comuni dell'Emilia-Romagna: uno studio di casi

Sommario

1. Introduzione. – 2. Presenze immigrate e dispositivi organizzativi per governare l'integrazione. – 2.1. Unione dei Comuni dell'area Nord modenese. – 2.2. Imola – 2.3. Reggio-Emilia. – 3. Le politiche per gli immigrati a Reggio-Emilia, Imola e nell'Unione dei Comuni modenese area Nord. – 3.1. Il settore dell'assistenza. – 3.2. Il settore della promozione e scambio interculturale. – 3.3. Il settore della partecipazione politica. – 3.4. Il settore de lavoro. – 4. Quali network per quali politiche. – 5. L'organizzazione della integrazione scolastica: problemi e percorsi. – 5.1. E le scuole dell'infanzia? – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il livello di governo locale è ormai considerato l'ambito privilegiato entro cui osservare le caratteristiche delle politiche di integrazione degli immigrati, a differenza delle politiche per l'immigrazione (requisiti di accesso, durata e tipologia dei permessi di soggiorno, ecc.), che sono invece regolate prevalentemente a livello centrale. A fronte di una legislazione nazionale che fissa alcuni elementi generali sull'integrazione sociale degli stranieri (l. 40/1998 e l.189/2002), ogni contesto regionale, ma anche comunale o distrettuale, ha elaborato proprie forme ed interventi di *governance* della questione migratoria.

Le differenze tra i contesti si possono ricondurre ad una molteplicità di fattori: la specificità e l'intensità con cui si presenta l'immigrazione nei diversi territori; la diversa colorazione politica delle giunte; le tradizioni politiche di governo, in particolare legate alle relazioni tra pubblico e privato sociale; la di-

mensione stessa dei territori, e persino l'efficienza delle singole amministrazioni nel presentare progetti ed utilizzare i fondi nazionali per le politiche migratorie erogati dalle Regioni (¹). Agli occhi di un osservatore si presenta pertanto una notevole varietà di progetti e interventi. C'è comunque da rilevare che, all'interno di una stessa Regione, quando si considerano territori omogenei dal punto di vista delle maggioranze politiche nelle giunte, rimane possibile distinguere alcune linee comuni di tendenza sui servizi attivati e sulla modalità di *networking* degli enti locali rispetto agli altri soggetti istituzionali e del privato sociale.

La ricerca che qui presentiamo sulle politiche per gli immigrati nei Comuni dell'Emilia-Romagna, da una parte conferma una certa varietà territoriale nell'offerta di servizi; dall'altra parte, mostra che, annullando le variabili riconducibili al colore politico delle giunte e alle tradizioni politiche, diventano rilevanti soprattutto la dimensione territoriale dei Comuni analizzati e l'effettiva pressione della questione migratoria. Ciò risulta evidente soprattutto in riferimento agli interventi nel campo socio-educativo e scolastico, che lo studio punta ad approfondire. Si è riscontrato per esempio che, laddove la presenza di alunni stranieri è ancora contenuta in percentuali relativamente basse (4-5%), è possibile e praticabile immaginare una distribuzione omogenea degli immigrati, indicando un tetto massimo di 3-4 studenti stranieri per classe. Allo stesso modo, la mediazione culturale nelle scuole può trovare una declinazione più articolata rispetto alla semplice "facilitazione linguistica", con cui si intende la formazione di gruppi trasversali per classi, e divisi per livelli di conoscenza, che escono dalle aule durante le ore di lezione per imparare l'italiano. Nelle città in cui invece le percentuali di alunni stranieri superano abbondantemente il 10% e

(1) Tra le ricerche empiriche sulle politiche per gli immigrati, che mettono a confronto alcuni contesti locali, si vedano: T. CAPONIO, *Policy Network e immigrazione: le politiche sociali a Milano e Napoli*, in A. COLOMBO, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 253-282; F. CAMPOMORI, *Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2005, pp. 33-63.

toccano picchi di oltre il 20%, diventa prioritaria l'emergenza puramente linguistica e solo risorse residuali possono essere impiegate per una mediazione culturale ad ampio raggio, che coinvolga l'intero gruppo classe.

Lo scopo del presente lavoro è duplice: da una parte, descrivere le politiche locali per gli immigrati dei Comuni dell'Emilia-Romagna; dall'altra, cercare di portare alla luce i fattori "macro" e "micro" che in questo specifico contesto possono generare approcci differenziati. Utilizziamo l'espressione fattori macro e micro riferendoci, con i primi, alle dimensioni già citate (ampiezza dei Comuni, pressione migratoria, ecc.) e, con i secondi, a fenomeni quali la presenza di funzionari particolarmente attenti, appassionati e attivi sul tema, che danno una loro impronta precisa e decisiva agli interventi per gli immigrati.

La ricerca si basa su uno studio in profondità di tre casi, corrispondenti ai Comuni di Imola e di Reggio-Emilia e all'Unione dei Comuni modenese area Nord. La scelta dei casi di studio nasce da un disegno di ricerca che punta ad analizzare tre esperienze diverse dal punto di vista della dimensione del Comune, della modalità di gestione delle politiche sociali e del numero di immigrati residenti. Si è dunque scelto un Comune capoluogo (Reggio-Emilia), con uno dei tassi migratori più alti di tutta la Regione; un'esperienza di gestione sovracomunale delle politiche sociali (Unione dei Comuni modenese area Nord) e una città di dimensioni medio-piccole, come Imola, con una percentuale di immigrati in crescita ma ancora contenuta (un dato che accomuna tutta la Romagna), e prevalentemente concentrata nelle aree montane del circondario. Il denominatore comune di questi casi è la presenza di giunte di Centro-Sinistra e la condivisione della subcultura politica tipica delle zone "rosse". La ricerca si fonda su metodologie qualitative e induttive, basate su una descrizione densa delle *policies* per l'integrazione degli immigrati nei tre casi. L'ottica in cui ci poniamo è dichiaratamente comparativa: la descrizione di ognuno dei casi si avvale proprio del confronto tra loro per riconoscere e far emergere le caratteristiche e le peculiarità delle politiche. Nello specifico, lo

studio ha utilizzato come fonti principali: dodici interviste in profondità a testimoni privilegiati (assessori ai servizi sociali e funzionari dell'Assessorato, insegnanti, coordinatori pedagogici); l'analisi dei piani sociali di zona 2005-2007 e di altri documenti contenenti progetti o convenzioni specifiche che i Comuni o le scuole ci hanno consegnato.

Il lavoro svolto si articola in due parti principali. Di seguito (par. 2), presentiamo i singoli casi nelle loro caratteristiche legate alla presenza dell'immigrazione (quanta e quale) e alle scelte politico-organizzative di fondo per governare l'integrazione degli immigrati. Successivamente (par. 3), verranno illustrati gli interventi e i progetti più specifici, l'organizzazione effettiva dei servizi e le risorse messe in campo nei tre casi di studio, cercando di far emergere la dimensione di rete delle politiche, quindi le collaborazioni e il coordinamento con altri soggetti pubblici e privati del territorio. La seconda sezione dello studio (par. 4) si concentra sulle politiche di integrazione socio-educativa e scolastica degli alunni stranieri, che rappresentano la modalità di azione più diffusa tra i Comuni dell'Emilia-Romagna nell'ambito degli interventi a favore degli immigrati⁽²⁾. I nostri casi confermano questo dato, mostrando un notevole investimento organizzativo ed economico da parte dei Comuni, soprattutto nei servizi rivolti agli alunni stranieri delle scuole elementari e medie. Le osservazioni conclusive cercheranno di focalizzarsi sugli elementi che maggiormente giocano un ruolo nel favorire o inibire alcuni corsi di *policy*.

(2) L'analisi dei dati dei questionari somministrati a 183 Comuni della Regione ha infatti evidenziato che l'83% di essi interviene nel campo dell'integrazione scolastica degli immigrati.

2. Presenze immigrate e dispositivi organizzativi per governare l'integrazione

2.1. Unione dei Comuni dell'area Nord modenese

Con questa etichetta si fa riferimento ad un soggetto politico nato nel 2003 dall'unione di nove piccoli Comuni della provincia di Modena ⁽³⁾, che già dalla fine degli anni novanta vivevano un'esperienza di gestione associata di un certo numero di servizi. Il Comune di Mirandola, in virtù delle maggiori dimensioni (22.847 abitanti), aveva assunto la funzione di capofila di questa forma di coordinamento. Rispetto all'associazione, l'Unione gode di una maggiore autonomia e snellezza decisionale, visto che le decisioni prese sulle materie di propria competenza non devono essere riapprovate dai singoli Comuni, come avveniva nell'associazione. La giunta dell'Unione è composta dai nove sindaci dell'area nord, ai quali sono stati attribuite le varie materie, tra cui anche i servizi sociali e l'istruzione. La *issue* immigrazione è sempre stata affrontata in forma associata, prima attraverso l'associazione tra i nove Comuni e, dal 2004, attraverso l'Unione.

La popolazione complessiva dell'Unione è di 82.295 abitanti, di cui il 7,98% cittadini stranieri (una media leggermente superiore a quella della Provincia di Modena che si aggira sul 7%). A partire soprattutto dal 2001 gli stranieri residenti sono in netto aumento in quasi tutti i Comuni dell'Unione. Se prendiamo in considerazione il solo Comune di Mirandola, che raccoglie il numero maggiore di immigrati dell'Unione, la percentuale degli stranieri nel 2004 sale all'8,72%. Per quanto riguarda le provenienze, il Marocco e l'Albania sono le nazionalità più rappresentate, in linea dunque con la media nazionale. Negli ultimi due anni c'è stata una modifica anche nella morfologia dell'immigrazione: in primo luogo si è verificato un aumento della popolazione femminile straniera dedita al badantato e

(3) I Comuni sono: Camposanto, Cavezzo, Concordia, Finale Emilia, Medolla, Mirandola, San Felice sul Panaro, San Possidonio e San Prospero.

proveniente dall'Est europeo e, inoltre, si è assistito ad un forte aumento della popolazione cinese, che ormai rappresenta il 25% degli stranieri.

I dati sulla popolazione scolastica relativi all'anno scolastico 2004/2005 mostrano un'alta percentuale di stranieri sul territorio dell'Unione (14%) ⁽⁴⁾. L'analisi dei dati disaggregati per Comuni evidenzia una forte concentrazione delle presenze straniere in alcune scuole. Il picco massimo è toccato dalla scuola d'infanzia statale di San Prospero, in cui la percentuale dei bambini stranieri è del 44,4%. Anche a Mirandola gli alunni stranieri sono una presenza rilevante, soprattutto nella scuola media dove raggiungono il 25,84% della popolazione scolastica complessiva.

È chiaro quindi che ci troviamo di fronte ad un territorio con un'incidenza migratoria superiore sia rispetto alla media dell'Emilia-Romagna, sia rispetto alla media dell'Italia. Si tratta anche di un'immigrazione che ha avuto un'evoluzione molto veloce a partire dal 1998-1999, attirata in buona parte dai comparti industriali dell'area (biomedicale, tecnico e meccanico). Non si è comunque verificata una vera e propria emergenza abitativa di prima accoglienza, tanto che sul territorio non esiste una struttura di accoglienza.

I singoli Comuni che compongono l'Unione hanno cominciato ad affrontare le questioni poste dall'immigrazione quando già era stata costituita l'associazione tra Comuni. Il Comune di Mirandola, in quanto capofila, ha avuto anche il compito di elaborare progetti finalizzati ad ottenere finanziamenti.

L'elemento più caratteristico delle politiche per l'integrazione di questa area riguarda la scelta precisa di non attivare uno sportello specifico per gli immigrati (un ufficio immigrati, come comunemente viene chiamato), quanto piuttosto di creare un Centro servizi "itinerante", secondo la definizione utilizzata nei progetti per l'integrazione presentati a partire dal 2001. Una scelta argomentata in questi termini dal dirigente dei Servizi

(4) Questi dati si riferiscono alle scuole materne statali e paritarie e alle scuole dell'obbligo (fonte: piano di zona 2005-2007, Zona sociale di Mirandola).

sociali del Comune di Mirandola, responsabile fin dall'inizio della progettazione per gli immigrati:

“Io non ho voluto un ufficio stranieri: ho proprio mirato scientemente ad altre cose. Non volevo creare un ufficio che creasse una sorta di apartheid. Ho lavorato soprattutto sui servizi, per tentare di aprirli più e meglio sulla relazione. Non servizi ad hoc ma servizi di mediazione in grado di facilitarli nei loro bisogni all'interno dei servizi di riferimento”.

La strategia organizzativa dei Comuni di questa area ha dunque puntato a portare i mediatori culturali in tutti gli uffici in cui normalmente gli immigrati si recano e ha utilizzato gli URP (sempre arricchiti con personale specializzato) come ufficio informativo a livello più generale, in cui si attiva il primo contatto degli stranieri con le istituzioni del territorio e che smista le diverse richieste negli uffici e servizi competenti. L'innovazione e l'originalità di questa strategia sta soprattutto nell'ampio spettro di uffici e servizi in cui è stata prevista la presenza di mediatori ⁽⁵⁾: non solo nelle scuole o negli ospedali, come è ormai prassi diffusa in molti Comuni, ma anche nelle Questure (per il disbrigo delle pratiche legate ai permessi di soggiorno), nella Polizia di Stato (come sostegno linguistico e psicologico degli immigrati che vengono a contatto con le forze dell'ordine), nella Guardia di finanza, nei Vigili urbani. È stato fatto un esperimento di mediazione culturale anche in una banca, che poi è fallito per questioni di sicurezza legate alle pratiche bancarie. Non tutti i mediatori sono fissi, in alcuni casi si attivano su richiesta dei vari soggetti (per esempio, nel caso della guardia di finanza e della polizia).

Il centro servizi “itinerante” coordina e monitora la fitta rete di relazioni con le istituzioni coinvolte nel progetto, nonché con le cooperative da cui provengono i mediatori. Nel piano sociale di zona 2005/2007 si è tuttavia ceduto alla necessità di proget-

(5) Nel 2004 i mediatori erano complessivamente 23, a copertura dell'area dell'Unione, per un totale di 2.238 ore annue di mediazione culturale (in questa cifra non sono comprese le ore di facilitazione linguistica nelle scuole).

tare un centro servizi con proprie sedi, dislocate in più punti del territorio ⁽⁶⁾, che svolga un lavoro di *front-office* con operatori specializzati sulla normativa vigente, assicuri un coordinamento tra i Comuni dell'Unione e fornisca il servizio di mediazione linguistica e culturale. In uno dei progetti è anche prevista la figura di un responsabile distrettuale del coordinamento delle politiche migratorie del territorio dell'Unione, intesa come soggetto referente per tutte le istituzioni toccate dai processi migratori (scuole, ASL, ecc.).

2.2. Imola

Nel Comune di Imola, che conta una popolazione complessiva di circa 65.000 abitanti, la presenza di immigrati stranieri è ancora contenuta (3,3% nel 2003), anche se in aumento. Come dicevamo nell'introduzione, tutta la Romagna è stata investita da un flusso migratorio inferiore rispetto all'Emilia, fatta eccezione per i lavoratori stagionali nelle aree turistiche della riviera, che tuttavia in gran parte non sono residenti di quei Comuni. Per quanto riguarda le nazionalità più rappresentate ai primi posti troviamo il Marocco e l'Albania, seguite dalla Romania e dalla Tunisia. Sono comunque presenti 30 diverse nazionalità, anche se agli ultimi posti troviamo poco più di una decina di rappresentanti.

Gli alunni stranieri si collocano in prevalenza nelle scuole dell'infanzia (6,5%) e nelle scuole elementari (6,2%), mentre la presenza è inferiore nelle scuole medie (5,4%) e superiori (3,4%) ⁽⁷⁾.

Le cifre cambiano se si allarga lo spettro di osservazione ai piccoli Comuni limitrofi ⁽⁸⁾, che fanno parte della Comunità Montana Valle del Santerno: qui l'immigrazione raggiunge percentuali ragguardevoli (8,9% a Borgo Tossignano, 8,4% a

(6) Nel Comune di Finale Emilia questo servizio è già attivo. Nel progetto presentato nel piano di zona 2005/2007 si prevede di attivare un altro punto a Mirandola.

(7) Questi dati sono riferiti all'anno scolastico 2003-2004.

(8) Si fa riferimento ai Comuni di Casal Fiumanese, Fontanelice, Borgo Tossignano e Castel del Rio, ciascuno con una popolazione compresa tra i 1.000 e i 3.000 abitanti.

Castel del Rio), soprattutto nelle scuole, dove in alcune classi si riscontra oltre il 20% di alunni immigrati. L'area montana è stata la prima della zona ad attrarre gli stranieri, a causa della maggior disponibilità di alloggi (per quanto a volte precari) rimasti vuoti a seguito di un forte tasso di abbandono del territorio da parte della popolazione locale (attualmente, invece, si assiste ad un ripopolamento di questi Comuni, anche grazie alla presenza degli stranieri).

Abbiamo fatto riferimento anche a questi Comuni montani perché nel circondario imolese il governo dell'immigrazione, così come di quasi tutte le *issues* che riguardano il sociale, dal 1999 è di competenza del Consorzio Servizi Sociali di Imola. Attraverso questo strumento, dieci Comuni del circondario (per una popolazione complessiva di 121.883 abitanti) hanno optato per una gestione associata della materia sociale e socio-assistenziale ⁽⁹⁾. I Comuni consorziati hanno pertanto ritirato le deleghe in materia di minori, immigrati, disabili, adulti e anziani (ma non tutti i Comuni hanno delegato tutto) e hanno messo in rete strutture e servizi. Il Consorzio attualmente è un organo di programmazione e gestione del sociale e gode di una personalità giuridica autonoma; la recente istituzione del nuovo Circondario imolese prevede un trasferimento a quest'organo politico delle funzioni di programmazione, mentre al Consorzio rimarranno le sole funzioni gestionali.

Dal punto di vista degli organi di governo, il Consorzio è composto da un'assemblea consortile, formata dai rappresentanti degli enti consorziati; un consiglio di amministrazione; un presidente, che rappresenta istituzionalmente e legalmente l'ente e un direttore generale, nominato dal consiglio di amministrazione. Per quanto riguarda gli interventi per gli immigrati, il Consorzio si occupa della gestione delle strutture di prima e seconda accoglienza; accoglie al suo interno uno sportello casa, uno di informazioni, assistenza e consulenza legale e uno per l'accoglienza scolastica (con la presenza di mediatori culturali); gestisce i servizi di alfabetizzazione e organizza seminari di

(9) All'interno del Consorzio sono confluite anche le IPAB e l'ASL di Imola.

formazione per operatori. Agli assessorati ai servizi sociali dei Comuni associati rimane quasi esclusivamente una competenza in materia di “diritti politici” degli immigrati, che comprende l’elaborazione di eventuali consulte o altri strumenti di partecipazione politica degli stranieri.

Il Consorzio lavora a stretto contatto con le associazioni del territorio, a cui ha appaltato la gestione degli sportelli e che forniscono i mediatori culturali. In particolare, l’associazione “Trama di terra”, una delle più antiche di Imola (fondata da donne straniere e italiane), gestisce un centro interculturale che il Consorzio sovvenziona e, tramite convenzione, fornisce i mediatori per le scuole. Inoltre, sempre questa associazione svolge un’attività di accoglienza per donne immigrate sole con figli che è in parte convenzionata con il Consorzio (sono in convenzione 6 posti letto).

2.3. Reggio-Emilia

Nella Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Reggio-Emilia è quella con il tasso maggiore di immigrazione (5,6% di residenti nel 2002), seguita dalla Provincia di Modena. L’impennata nei flussi migratori in questo territorio si è verificata nel corso degli ultimi dieci anni.

Alla fine del 2003, sul territorio del Comune di Reggio-Emilia erano presenti 12.182 stranieri, pari a circa l’8% della popolazione totale. L’Africa è il continente più rappresentato (soprattutto l’Africa settentrionale), seguito ad una notevole distanza dall’Europa (in netta maggioranza immigrati albanesi) e dall’Asia.

Secondo una graduatoria stilata nel 2004 dal Ministero dell’Istruzione e ricerca, la provincia di Reggio-Emilia risulterebbe anche tra i primi posti in tutta Italia per l’incidenza della popolazione scolastica straniera. In una rilevazione effettuata nel 2004 dal Centro Servizi Amministrativi di Reggio Emilia e dalla Provincia ⁽¹⁰⁾, la percentuale di alunni stranieri nel distret-

(10) Si fa riferimento all’“Annuario della scuola reggiana. Anno scolastico 2004-

to è stata valutata pari al 10,3% della popolazione scolastica complessiva ⁽¹¹⁾. La scuola materna raccoglie la percentuale più alta di alunni stranieri (14,4%), seguita dalla scuola elementare (13,4%), dalla scuola media (11,4%) e, infine, dalle superiori (7,4%). Le aree geografiche più rappresentate rispecchiano quelle della popolazione straniera complessiva (Maghreb ed Est Europa).

Con l'insediarsi della nuova giunta, a seguito delle elezioni del 2004, il Comune di Reggio-Emilia ha istituito un Assessorato con un delega precisa all'immigrazione, che – nelle dichiarazioni stesse dell'attuale assessore – si pone come trasversale agli altri assessorati coinvolti nella *policy* per gli immigrati. L'Assessorato all'Immigrazione e Città Multiculturale non gestisce comunque direttamente i servizi sociali e socio-assistenziali rivolti ai cittadini stranieri, che restano di competenza dell'Assessorato ai Servizi sociali. Esso è un soggetto ancora molto giovane, che per certi versi è ancora in una fase di definizione completa e precisa delle proprie funzioni e attività. L'assessore ne giustifica così l'esistenza:

“Il mio compito è produrre politiche e strategie sui temi dell'immigrazione, ma che vadano ad incidere sull'insieme delle politiche della città, essendo da tempo risolto, secondo noi, il problema della prima accoglienza tipico delle prime fasi dell'immigrazione”.

Di fatto, questo dipartimento si occupa principalmente degli interventi in campo culturale, che a Reggio-Emilia sono molto sviluppati grazie soprattutto all'attività di Mondoinsieme, un Centro del Comune per lo sviluppo delle relazioni interculturali; svolge un'attività di monitoraggio del fenomeno; cura il rapporto con le associazioni di immigrati e, più in generale, coordina la rete delle politiche per gli immigrati.

Sul fronte più propriamente dei servizi sociali agli immigrati, il Comune di Reggio-Emilia, in modo non dissimile all'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord, tiene a precisare

2005”, a cura di L. BONACINI.

(11) In questa rilevazione sono compresi i nidi e le materne statali e non statali, le scuole primarie e secondarie (di primo e secondo grado).

che non si è mai inteso istituire dei servizi *ad hoc* per gli stranieri, quanto rispondere a bisogni che erano di tutti i residenti, italiani e immigrati. Alla domanda su quali sono i servizi attualmente attivi per gli immigrati nel Comune, la dirigente responsabile dell'area immigrazione, risponde con convinzione: "Noi non abbiamo servizi per gli immigrati, abbiamo servizi per tutti i cittadini", a sottolineare la scelta politica di non creare una sorta di servizi "ghetto". È inevitabile comunque che le due strutture di accoglienza di adulti maschi, così come le due strutture che ospitano temporaneamente famiglie, siano caratterizzate da una utenza prevalentemente straniera. Allo stesso modo, l'Assessorato ai Servizi sociali ha attivato un Centro informazioni per gli immigrati, pur precisando che tra i loro utenti ci sono anche molti datori di lavoro italiani.

Il Comune si è impegnato anche sul versante del rapporto tra immigrati e le Questure, ovvero sulle interminabili attese in fila che gli stranieri sono costretti a subire a cadenze ravvicinate per rinnovare il permesso di soggiorno, o chiedere ricongiungimenti familiari. È un problema che affligge molte città e a cui si sta cominciando a dare una risposta proprio attraverso l'utilizzo dei Comuni come interfaccia delle istituzioni statali. Nel caso di Reggio-Emilia è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra la Provincia, le amministrazioni comunali del distretto, il Comune capoluogo, la Prefettura e la Questura: è stato creato un *call center* coordinato dalla Provincia (in questa fase iniziale), che gestisce gli appuntamenti in Questura e Prefettura, mentre i Comuni seguono tutto l'*iter* delle pratiche e, in molti casi, inoltrano direttamente la documentazione in Questura permettendo all'immigrato di non doversi spostare.

3. *Le politiche per gli immigrati a Reggio-Emilia, Imola e nell'Unione dei Comuni modenesi area Nord*

3.1. *Il settore dell'assistenza*

L'analisi dei dati dei questionari rivolti ai Comuni dell'Emi-

lia-Romagna ha rilevato che una percentuale molto alta di Comuni (75%) attua interventi di assistenza rivolti agli immigrati. Tra le politiche assistenziali, quelle che più propriamente hanno come *target* specifico un'utenza straniera riguardano gli interventi a favore delle donne vittime di sfruttamento sessuale. Il Comune di Reggio Emilia e il Consorzio Servizi Sociali di Imola da qualche anno partecipano alla rete regionale "Oltre la strada" e beneficiano del finanziamento proveniente dal Fondo Nazionale Lotta alla Tratta, pur se con investimenti di risorse umane e organizzative diverse, anche in corrispondenza al differente grado di gravità del fenomeno nei due contesti. In entrambi i casi, comunque, i Comuni ricorrono ad una gestione dei servizi che prevede, in parte, una delega al privato sociale. Nell'imolese, dove il fenomeno prostituzione non ha mai raggiunto le dimensioni e la visibilità di altre città della Regione, è stata stipulata una convenzione con l'Associazione Papa Giovanni XXIII per tre posti ed è stato predisposto un servizio di accompagnamento nelle pratiche necessarie (denunce, ottenimento permesso di soggiorno, *screenig* sulla salute, ecc.). Nel Comune di Reggio Emilia, più provato dal fenomeno, il progetto Rosemary è strutturato in maniera più complessa e prevede due filoni di intervento principali: da una parte un'unità di strada (che settimanalmente incontra le ragazze in strada) e, dall'altra, percorsi di accoglienza. Dal 1997 il progetto si svolge in collaborazione con l'Associazione Rabbunì, cui il Comune è convenzionato. Il preventivo economico indicato nel piano sociale di zona 2005/2007 è di 56.000 euro, a fronte dei 12.000 euro previsti nel piano di zona di Imola.

Un altro intervento tipicamente assistenziale riguarda l'accoglienza abitativa. Tra i Comuni considerati, solo Reggio Emilia e Imola prevedono azioni specifiche ed entrambi si affidano a cooperative o associazioni per la gestione delle strutture di accoglienza. La lettura dei progetti contenuti nei piani di zona fa emergere alcune differenze di impostazione delle politiche per gli immigrati nei due Comuni: mentre il Consorzio di Imola fa riferimento ad appartamenti di prima accoglienza riservati in maniera esplicita a persone non comunitarie, il Comune di Reg-

gio Emilia parla più genericamente di un'utenza composta da "persone in temporaneo o prolungato disagio/cronicità fisica e psico/sociale", anche se di fatto il progetto è inserito nell'area immigrazione. Nel piano sociale di Imola, inoltre, i provvedimenti di prima accoglienza vengono trattati nell'ambito del progetto "Verso una nuova politica dell'abitare", che comprende anche azioni decisamente più orientate ad una politica per la casa, quali il recupero del patrimonio ERP, la realizzazione di alloggi a canone calmierato e la creazione di un'Agenzia per l'affitto. L'Unione dei Comuni modenesi non ha elaborato una progettazione nel campo della prima accoglienza, ma nel piano di zona essa reitera un obiettivo (già presentato ma non realizzato nel triennio precedente), finalizzato a garantire la disponibilità di abitazioni adeguate a condizioni economiche sostenibili e punta anche a coinvolgere gli imprenditori e le loro associazioni di categoria per la costruzione o il reperimento di alloggi per i lavoratori alle loro dipendenze.

3.2. *Il settore della promozione e scambio interculturale*

Questo settore rubrica un ampio ventaglio di interventi e di approcci. Possiamo distinguere due filoni principali: *a*) gli interventi che hanno un *target* di giovani e adulti immigrati e non (rapporto con le associazioni di stranieri, centri interculturali, formazione di operatori per fare qualche esempio) e *b*) gli interventi diretti ai minori in età scolare. La ricerca ha evidenziato una particolare sensibilità verso i temi dell'intercultura sia nel Comune di Reggio Emilia (dove dal 2001 è presente il Centro Mondo Insieme), sia nell'Unione dei Comuni modenesi. Per quanto riguarda le iniziative del primo tipo, a Reggio Emilia è attivo un progetto il cui titolo richiama esplicitamente l'aspetto interculturale delle azioni ⁽¹²⁾: è un intervento articolato in diverse azioni ⁽¹³⁾, che richiede il coinvolgimento di cinque figu-

(12) "Iniziative e interventi interculturali finalizzati all'integrazione sociale di cittadini stranieri immigrati".

(13) Uno sportello di informazioni/orientamento per le associazioni; laboratori di educazione interculturale; iniziative pubbliche nella città; produzione di strumenti e

re di collaboratori e prevede un costo complessivo elevato (170.664 euro, di cui 77.842 erogati dalla Regione). In questo caso il soggetto attuatore è il Comune stesso, anche se è prevista una partecipazione di scuole, AUSL, associazioni di stranieri ed eventuali interlocutori del terzo settore. Sempre con riferimento al primo filone, l'Unione dei Comuni modenesi, tra le attività interculturali comprende, da una parte, i corsi di lingua italiana finalizzati alla conoscenza dei servizi; dall'altra, la predisposizione di iniziative aperte a tutti i cittadini e lo sviluppo di gemellaggi con i paesi d'origine dei gruppi più numerosi. Anche in questo caso il soggetto attuatore è la stessa Unione di Comuni.

Il filone più propriamente rivolto ai minori, per l'Unione dei Comuni si concretizza nel tentativo di favorire l'accesso dei ragazzi stranieri alle opportunità educative e del tempo libero offerte dal territorio (anche attraverso l'utilizzo di mediatori), migliorando quindi i rapporti tra le scuole e i servizi extrascolastici. Il Comune di Reggio Emilia, con il progetto Agoraio si pone un obiettivo simile, anche se mette in campo interventi più specifici per i bambini e i ragazzi stranieri e punta esplicitamente alla costruzione di un *network* che coinvolga soggetti pubblici (Gruppi educativi territoriali, biblioteche, centro per le famiglie, Centro interculturale Mondinsieme, Centro territoriale permanente) e soggetti privati (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale).

Per quanto riguarda Imola, tra gli obiettivi del progetto "Informazione e partecipazione", che vede il Consorzio come capofila e che prevede il coinvolgimento di altri attori privati ("Trama di terra" e altre associazioni), si fa riferimento ad iniziative di comunicazione culturali in ambito provinciale senza tuttavia specificare cosa si intenda con precisione.

materiali informativi (esiste già il sito Internet *migr@re*, curato dal Comune); incontri di formazione e informazioni rivolti alle comunità straniere, raccordo tra associazionismo degli stranieri e istituzioni locali; partecipazione ai progetti della rete dei Centri interculturali in Emilia-Romagna.

3.3. *Il settore della partecipazione politica*

È un ambito ancora non particolarmente sviluppato, basti pensare che solo in un quarto dei Comuni interpellati nei questionari (24,1%) hanno detto di aver attivato forme di consultazione degli immigrati. L'osservatorio offerto dai nostri tre casi conferma la difficoltà dei Comuni ad intervenire in questo settore di *policy*. Il Comune di Reggio-Emilia, a differenza degli altri, ha instaurato un buon rapporto con le associazioni di stranieri, anche in virtù del fatto che, in una città di dimensioni più grandi e di immigrazione più antica, le associazioni sono più visibili ed attive nel rapporto con le istituzioni. Tuttavia, il dibattito sui diritti politici degli immigrati a detta dell'assessore "è ancora un dibattito di *elite* politiche", non tradotto in pratiche e provvedimenti, anche se si profila l'idea di un diritto di voto attivo e passivo agli immigrati nei consigli di circoscrizione.

A Imola è stato a lungo coltivato un progetto di consulta per gli stranieri, che si sta arenando di fronte alle difficoltà nel trovare un criterio e una modalità di selezione dei membri il più possibile aderente ai principi della rappresentanza democratica. L'accesso ai diritti di cittadinanza è stato comunque classificato come obiettivo prioritario per il triennio 2005/2007, insieme alle politiche dell'abitare e agli interventi di formazione per operatori dei servizi sanitari, sociali e scolastici. L'Unione dei Comuni per ora punta a promuovere l'istituzione di consulte per l'immigrazione nei Comuni membri e ad organizzare forme di consultazione dei cittadini stranieri finalizzate ad eleggere i propri rappresentanti all'interno delle istituzioni locali con funzioni consultive (ma per ora è ancora solo un progetto presentato nel Piano di Zona).

3.4. *Il settore del lavoro*

Le politiche del lavoro non sono strettamente legate ai compiti istituzionali del Comune, anche se il numero di Comuni dell'Emilia-Romagna che intervengono in questo campo è abbastanza elevato (39%). La nostra ricerca mostra che solo

L'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord ha realizzato un vero e proprio progetto per gli stranieri di sostegno al lavoro ("Potenziare gli interventi formativi, di consulenza e di supporto a favore degli stranieri per agevolare l'accesso al lavoro regolare"). Tale progetto prevede, tra l'altro, il coinvolgimento del Centro per l'impiego e delle organizzazioni sindacali e si compone di varie azioni, che spaziano dalla consulenza legale, alle tematiche del lavoro, al sostegno nel caso di avvio di un'attività imprenditoriale, a corsi di formazione di figure professionali carenti nel mercato del lavoro.

Una forma di intervento indiretta nel settore lavoro è presente anche nel Consorzio servizi sociali di Imola: all'interno del progetto "Verso una nuova politica dell'abitare" è inserito l'obiettivo della messa in rete di iniziative (dei sindacati, delle associazioni, dei singoli Comuni) che, sul territorio, affrontano il tema del lavoro.

4. *Quali network per quali politiche?*

Lo studio sui nostri casi conferma il *trend* più generale osservato nei Comuni dell'Emilia-Romagna: i *partner* privilegiati dei Comuni, nella progettazione e implementazione delle politiche per gli immigrati, sono attori pubblici (altri Comuni della stessa zona sociale, per Imola e per l'Unione dei Comuni modenesi; Questure e Prefetture, scuole, ASL, per tutti). L'arcipelago del privato (associazioni, cooperative sociali, Caritas) non lavora comunque in isolamento dai Comuni, anche se essi tendono ad assegnargli un ruolo prevalentemente gestionale (è il caso delle strutture di prima accoglienza, di proprietà dei Comuni, ma gestiti da cooperative) o di fornitore di ore di mediazione culturale.

Ciò non stupisce se si considera che stiamo osservando contesti appartenenti ad un'area con una tradizione politica rossa, nella quale storicamente l'azione politica pubblica ha assunto

una posizione predominante rispetto al privato ⁽¹⁴⁾. Si parla, a questo proposito, di uno stile di regolazione politica “interventista”, per distinguerlo dallo stile di *policy* delle aree bianche, dove il compito di assicurare la produzione di beni pubblici è affidata in misura maggiore alla rete comunitaria locale e il sistema che si produce è tendenzialmente policentrico.

Il caso dell’Unione dei Comuni Nord modenesi è paradigmatico della volontà dell’istituzione politica di porsi in una posizione di coordinatore dei numerosi soggetti pubblici coinvolti negli interventi, come emerge con particolare evidenza nell’organizzazione del Centro servizi “itinerante” (par. 2). Nella descrizione del piano di attività del progetto si precisa, infatti, che vi sono due tipi di coordinamento: uno ristretto a livello tecnico-politico, che comprende attori pubblici, e uno solo di natura tecnica, di cui fanno parte anche i soggetti del terzo settore.

Un altro esempio di stile politico interventista è offerto dal Comune di Reggio-Emilia nell’utilizzo della mediazione culturale: i mediatori culturali operanti nei servizi non fanno parte di cooperative, a cui il Comune appalta il servizio, ma vengono scelti direttamente dal Comune sulla base di proprie conoscenze. Diverso è invece il caso del Consorzio Servizi Sociali di Imola, in cui l’appalto con le cooperative non è finalizzato solo ad avere ore di mediazione, ma viene delegata completamente ad esse la gestione di alcuni sportelli e servizi.

In tutti e tre i contesti si riscontra, comunque, un’attitudine a fare politiche di rete, a coinvolgere altri soggetti, ad entrare in relazione ⁽¹⁵⁾.

Nelle politiche settoriali che abbiamo analizzato nel paragrafo precedente, si osserva che il fronte dell’assistenza rimane

(14) Questo ha prodotto un sistema locale tendenzialmente centrato sull’istituzione di una politica locale, che alloca risorse e produce beni pubblici, mentre alla rete comunitaria locale è stato tradizionalmente assegnato un ruolo residuale. Per un approfondimento sugli stili di *policy* tipici delle subculture politiche rossa e bianca, si veda P. MESSINA, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, 2001, Utet, Torino.

(15) Questo è indicatore di un certo apprendimento riguardo alla strutturale trasversalità di questa *policy*, che richiede competenze che non si trovano concentrate in un’unica istituzione.

quello in cui il coinvolgimento del terzo settore è più forte. A Reggio Emilia, nel progetto Rosemary sulla lotta alla tratta, l'Associazione Rabbuni ha la doppia classificazione di soggetto partecipante e gestore (insieme al Comune) e la rete di sostegno del progetto comprende CARITAS, comunità di accoglienza e cooperative sociali. Anche a Imola il progetto sulla prostituzione si avvale dell'Associazione Papa Giovanni XXIII, in qualità di partecipante e gestore (in coppia con il Consorzio); nella rete di sostegno dei soggetti privati compaiono "Trama di terra", CARITAS e una comunità di accoglienza.

Sul versante della prima accoglienza lo sbilanciamento sul privato è ancora più evidente e risponde alla prassi ormai consolidata del *contracting out*, per cui i Comuni non gestiscono più direttamente questo tipo di strutture, ma appaltano la gestione al mondo delle cooperative o delle associazioni⁽¹⁶⁾, pur mantenendo uno stretto rapporto con i gestori, soprattutto attraverso il lavoro degli assistenti sociali, che comunque normalmente selezionano gli ingressi.

5. *L'organizzazione dell'integrazione scolastica: problemi e percorsi*

La presenza crescente degli alunni stranieri nelle scuole italiane è uno dei temi più delicati e cruciali dei percorsi di integrazione, soprattutto se ci si pone in un'ottica di lungo periodo, che consideri le possibilità di integrazione delle seconde e terze generazioni.

Nelle aree a forte flusso migratorio, le scuole si sono trovate nel giro di pochi anni letteralmente investite dall'arrivo di alunni stranieri, per la cui integrazione non avevano né strumenti per favorire l'apprendimento (non esistevano insegnanti addestrati all'insegnamento dell'italiano come lingua 2), né strumenti interculturali, né risorse economiche da investire su que-

(16) Ad Imola gli enti gestori di queste strutture sono il Consorzio il Sol.co, la Cooperativa Il Mappamondo e l'Associazione "Trama di terra". A Reggio-Emilia, l'Associazione Papa Giovanni XXIII e la Caritas (per un dormitorio invernale).

sto tema. Quando è apparso evidente che gli *escamotage*, per far fronte al problema con le risorse interne delle scuole, erano insufficienti, molti Comuni italiani sono intervenuti per trovare delle soluzioni.

Inizialmente, si è trattato di rispondere ad un'emergenza squisitamente linguistica, che inibiva fortemente l'apprendimento degli studenti stranieri e causava disagio negli insegnanti di classe. Di fatto, ancora oggi, dopo alcuni anni, in molti contesti si lavora ancora sull'emergenza linguistica, legata anche agli arrivi improvvisi (ad anno scolastico avanzato), di alunni completamente digiuni della lingua italiana; l'emergenza linguistica è inoltre legata, più generalmente, alla progressiva crescita complessiva della popolazione scolastica straniera.

L'intervento dei Comuni, pertanto, si è tradotto soprattutto nel fornire alle scuole alcune ore di mediazione linguistica. L'approccio più utilizzato prevede la creazione di gruppi trasversali alle classi e omogenei dal punto di vista della conoscenza dell'italiano (in genere ci sono almeno due livelli). Per partecipare ai gruppi di insegnamento dell'italiano gli alunni stranieri vengono fatti uscire dalle classi durante le ore di lezione. Quello appena descritto è anche l'approccio prevalente nell'Unione dei Comuni modenesi, dove il sostegno linguistico è ancora la priorità negli interventi sulle scuole. L'Unione gestisce un appalto con una cooperativa e ogni anno assicura più di 2.000 ore di mediazione linguistica per i 784 alunni del territorio⁽¹⁷⁾. Un numero di ore ritenuto comunque non sufficiente dalle scuole, tanto che nel piano di zona 2005/2007 si fa riferimento ad una precisa richiesta dei dirigenti scolastici di raddoppiarle. La portata dell'emergenza è ancora più evidente se si considera che, negli ultimi anni, le scuole elementari e medie di Mirandola⁽¹⁸⁾ hanno goduto anche del contributo di una fondazione bancaria finalizzato alla mediazione linguistica (circa 700 ore annue). In una situazione come questa, gli spazi per progetti

(17) Questo numero comprende gli alunni stranieri delle scuole elementari e medie (anno scolastico 2004/2005), a cui sono indirizzati la maggioranza degli interventi.

(18) Le scuole elementari e medie di Mirandola hanno un numero di alunni stranieri pari, rispettivamente, al 14 e al 17%.

di integrazione scolastica di più ampio respiro sono drasticamente ridotti.

Il dirigente di Mirandola, che segue i progetti per l'immigrazione di tutta la zona, ci ha riferito di aver più volte proposto di andare anche oltre la pura alfabetizzazione per dedicarsi ad un'attività di educazione interculturale, che coinvolgesse l'intero gruppo classe, ma di aver sempre dovuto cedere alle necessità dell'insegnamento della lingua. Insomma, la torta è piccola e l'intercultura viene percepita come un lusso che non ci si può permettere.

La scarsità di ore di presenza dei mediatori, rispetto al bisogno effettivo, tende ad inficiare anche la possibilità di un lavoro di *équipe* con gli insegnanti di classe. Si tende a ridurre al minimo il numero di ore richieste ai mediatori per attività quali il coordinamento con gli insegnanti, il rapporto con le famiglie degli alunni, la partecipazione ai consigli di classe. Per ovviare, almeno in parte, a questo problema, in molte scuole (non solo di questo territorio) è stata istituita la figura di referente per l'immigrazione: un insegnante che tiene i rapporti tra scuola/famiglie degli alunni stranieri, scuola/mediatori e, infine, scuola/Comune. Il coordinamento tra le scuole e il Comune avviene attraverso incontri a cadenze mensili a cui partecipano, oltre gli insegnanti referenti per l'immigrazione e i dirigenti scolastici, i responsabili delle cooperative da cui provengono i mediatori. L'interazione tra Comune e scuola appare dunque abbastanza stretta; forse la carenza maggiore si ha invece proprio nel rapporto tra i mediatori e il consiglio di ogni singola classe, mancando dei momenti istituzionali in cui concordare una strategia comune di intervento. Senza contare, che questo approccio, pur essendo diffuso, non affronta il problema delle ore di lezione perse durante tutto l'anno per partecipare ai gruppi di italiano.

A Reggio-Emilia, dove la presenza di alunni immigrati è più datata, il Comune, nelle scuole elementari, ha affiancato ai classici laboratori linguistici ⁽¹⁹⁾ alcuni progetti interculturali spe-

(19) A Reggio-Emilia i laboratori linguistici alle elementari sono sempre più gestiti

rimentali. Nello specifico, da tre anni propone gratuitamente alle scuole un percorso interculturale basato sulla narrazione e che si articola in cinque incontri durante tutto l'arco dell'anno scolastico. Alle scuole che aderiscono viene richiesta una progettazione congiunta del percorso, in modo tale da integrarlo il più possibile con le attività ordinarie della classe. Esso quindi richiede un lavoro di forte interazione tra l'insegnante di classe e l'insegnante che conduce il percorso ⁽²⁰⁾ e questo, a volte (a detta della responsabile del servizio educazione e formazione del Comune) diventa un elemento disincentivante per gli insegnanti. Accanto a questa proposta, si sta anche cercando di avviare con le scuole elementari una riflessione sull'utilizzo degli operatori linguistici, finalizzata a riformare i classici laboratori nella direzione di una più stretta relazione con le attività della classe.

Nelle scuole medie, l'attività laboratoriale per l'apprendimento dell'italiano è ancora predominante, anche se si è cercato di apportare miglioramenti al "modello" base descritto poco sopra. I ragazzi sono seguiti da alfabetizzatori (stranieri) e da educatori professionali, i primi reclutati dai Centri per la formazione permanente e i secondi incaricati *ad hoc* per questo progetto. Il progetto prevede che ci sia un'intensa relazione tra insegnanti (in particolare l'insegnante referente) e operatori dei laboratori, con incontri specifici che mirano a creare un coordinamento tra le varie figure. Un'ulteriore proposta riguarda le scuole superiori di Reggio-Emilia: laboratori interculturali tenuti da giovani immigrati (chiamati "educatori interculturali") che non hanno più, come per gli altri ordini di scuola, uno scopo finalizzato principalmente all'apprendimento della lingua, quanto piuttosto ad un'integrazione culturale e sono rivolti esplicitamente a tutta la classe ⁽²¹⁾.

Interventi più propriamente di supporto linguistico, riservati alle scuole superiori, sono invece previsti nei due Comuni

autonomamente dalle scuole.

(20) Non viene utilizzato un mediatore, ma un'ex insegnante di scuola dell'infanzia che ha autonomamente approfondito un interesse per questi temi.

(21) Questi laboratori sono attivati dal Centro interculturale Mondinsieme.

dell'Unione, sede di scuole secondarie di secondo grado, per un totale di ragazzi interessati, comunque, piuttosto esiguo (n. 15). Un'altra opportunità offerta dal Comune di Reggio-Emilia, segno di un approccio all'integrazione scolastica ormai maturo, e che ha imparato dall'esperienza ⁽²²⁾, riguarda i corsi di italiano estivi riservati agli alunni stranieri che inizieranno l'anno scolastico con scarse conoscenze della lingua.

Anche a Imola l'accoglienza degli alunni stranieri è uno dei fronti su cui il Comune ha investito maggiormente, nonostante la densità della popolazione scolastica immigrata sia decisamente più bassa degli altri contesti. Rispetto a Reggio-Emilia e Mirandola, emergono due elementi interessanti nell'organizzazione degli interventi nelle scuole. Il primo elemento riguarda la distinzione tra la *mediazione interculturale* e l'*alfabetizzazione*. Con la prima si intende l'instaurazione di un rapporto individuale tra l'operatore e l'alunno, ma che viene svolto in classe e che quindi punta a facilitare la comunicazione all'interno della classe. L'alfabetizzazione, invece, risponde al bisogno più immediato di apprendimento dell'italiano attraverso ore di lezione in piccoli gruppi fuori dalla classe. Le ore di mediazione offerte dal Comune sono 1.800, a fronte di 860 ore di alfabetizzazione, una proporzione che probabilmente non sarebbe possibile in un territorio come quello dei Comuni modenesi dell'area Nord, con percentuali più che doppie di alunni stranieri.

Il secondo elemento che caratterizza l'organizzazione dei servizi per l'integrazione scolastica ad Imola, riguarda lo sportello di accoglienza "Il mondo a scuola", collocato presso il Centro Famiglie (Settore scuola) del Comune di Imola. È uno sportello con molteplici funzioni e destinatari: si rivolge alle famiglie straniere per facilitare l'accesso ai servizi educativi e scolastici presenti sul territorio e si rivolge alla scuola per offrire strumenti di facilitazione nell'integrazione scolastica (i mediatori) ⁽²³⁾.

(22) Anche in altre città italiane di immigrazione più datata si sono dotate di questo strumento (per esempio, il Comune di Prato).

(23) Allo sportello fa capo un servizio di mediazione linguistica familiare indirizzato ai genitori e uno di pronto intervento rivolto ai bambini e ragazzi nella fase iniziale di

L'aspetto più originale delle politiche per l'integrazione scolastica, ad Imola, è un protocollo per l'accoglienza degli alunni stranieri sottoscritto dal Comune, dai dirigenti scolastici e dal Consorzio Servizi Sociali (lo sportello "Il mondo a scuola" è lo strumento privilegiato per il funzionamento di tale protocollo). L'originalità del protocollo sta soprattutto in due azioni specifiche: l'attività di una commissione per l'orientamento e le indicazioni sulla composizione delle classi (si consiglia di non superare il numero di 4 alunni stranieri per classe). La commissione ha il compito di sottoporre ad una valutazione preliminare il percorso scolastico degli alunni stranieri per i quali le singole scuole non riescono immediatamente a definire l'iscrizione alla classe più appropriata. L'accordo sul numero massimo di alunni stranieri, invece, punta ad evitare la concentrazione in singole classi, giudicata un ostacolo ad un'effettiva integrazione. Nei casi in cui, per rispettare questa indicazione, sia necessario spostare uno o più alunni stranieri dalla scuola che sarebbe più vicina alla loro residenza, la Commissione per l'orientamento propone alla famiglia una scuola alternativa e garantisce anche un adeguato servizio di trasporto. Di fatto, queste eventualità sono rare e il servizio di trasporto, in una città di dimensioni contenute come Imola, non crea particolari problemi (non è mai stato necessario cambiare le traiettorie degli autobus in corrispondenza a spostamenti di alunni stranieri da una scuola ad un'altra). L'impressione, dunque, è di trovarsi di fronte ad un sistema molto ben congegnato, che mostra efficacia ed efficienza soprattutto in virtù delle dimensioni contenute dell'immigrazione e della città stessa.

Rimane comunque il fatto che pratiche omogenee di accoglienza degli alunni stranieri, così come l'istituzione di sportelli di orientamento ai servizi scolastici, sono senza dubbio da incentivare per favorire una maggiore chiarezza nell'utente straniero. Di fatto, anche Reggio-Emilia aveva tentato un percorso simile, ma non si è arrivati ad un vero protocollo per la difficol-

approccio alla frequenza scolastica.

tà a mettere d'accordo tutte le scuole (esiste però un protocollo Comune per gli interventi di mediazione linguistica). Per quanto riguarda poi la composizione delle classi, a Reggio-Emilia il rischio delle concentrazioni è reale, ma il problema di un'eventuale riorganizzazione dei trasporti non permette al momento di affrontarlo con la stessa modalità utilizzata da Imola. Il progetto di un protocollo di accoglienza nelle scuole è in cantiere anche nell'Unione dei Comuni modenesi, secondo quanto riporta il piano di zona.

5.1. *E le scuole dell'infanzia?*

Fino ad ora abbiamo parlato di interventi per l'integrazione scolastica degli immigrati nelle scuole elementari, medie e, in alcuni casi, superiori. I numeri dell'immigrazione mostrano comunque una forte presenza di alunni stranieri anche nelle scuole materne. Quali strumenti e servizi sono stati attivati in questo ordine di scuola?

La ricerca sui nostri casi ha evidenziato che nelle scuole materne la tensione dovuta alla presenza di alunni stranieri è decisamente minore: il linguaggio del gioco, prevalente nelle scuole dell'infanzia, stempera il problema della eventuale non conoscenza dell'italiano, mentre allo stesso tempo è un potente strumento di apprendimento per bambini ancora molto piccoli. Alcuni sporadici interventi di mediatori culturali sono stati fatti, in tutti e tre i Comuni, su specifiche situazioni, solitamente legate a difficoltà di comunicazione con le famiglie su questioni pratiche, come il materiale da portare o la traduzione di avvisi scritti ai genitori.

A Reggio-Emilia è stato compiuto un lavoro più approfondito sulla formazione degli insegnanti, utilizzando anche le competenze dei coordinatori pedagogici dei Comuni (in particolare a Reggio-Emilia), che peraltro in tutti e tre i contesti si occupa normalmente anche delle eventuali problematiche legate agli alunni immigrati. Lo sportello "Il mondo a scuola" di Imola fornisce una consulenza pedagogica ad insegnanti che lo richiedono e propone iniziative di formazione sui temi

dell'educazione interculturale. In generale, possiamo dire che sulle scuole materne la linea comune è utilizzare risorse e competenze interne, proprio a causa delle effettive minori problematiche create dall'arrivo di bambini stranieri in questo ordine di scuola.

6. Osservazioni conclusive

I casi oggetto della ricerca – pur avendo differenze di dimensioni, di articolazione organizzativa e di presenza di immigrazione – si presentano come contesti in cui l'attenzione per il fenomeno immigrazione è alta. Gli interventi attuati e progettati nei piani sociali di zona mostrano che, negli ultimi anni, sono stati toccati diversi settori di *policy*: non ci si è limitati agli interventi assistenziali, che pure restano ancora una fetta importante delle politiche locali per gli immigrati. L'implementazione delle *policies* evidenzia anche la forte connotazione partecipativa e di rete che i Comuni hanno attribuito ai provvedimenti su questo tema, mantenendo tuttavia un ruolo preciso di coordinamento delle politiche locali. Nel caso di Imola e dell'Unione dei Comuni modenese è stata compiuta anche una scelta di gestione della politica per gli immigrati a carattere sovracomunale, mettendo dunque in rete risorse e servizi, che hanno permesso a piccoli Comuni di progettare politiche molto più ambiziose di quanto avrebbero potuto fare agendo ognuno per proprio conto.

Le politiche legate ai diritti di cittadinanza e alla partecipazione politica degli immigrati sono quelle su cui per tutti i Comuni sembra più difficile intervenire, probabilmente anche per un problema di identificabilità degli interlocutori. Le misure alternative al voto amministrativo (in Italia non previsto), solitamente si traducono nelle esperienze del “consigliere aggiunto”, o nella formazione di consulte. I criteri con cui procedere all'elezione delle consulte, conservando i principi della rappresentanza democratica, non sono tuttavia chiari e non c'è unanimità su come applicarli. In generale, le difficoltà nella costru-

zione di relazioni tra l'istituzione politiche locale e le comunità straniere sembrano più rilevanti nelle realtà più piccole e di immigrazione relativamente più recente (Imola e l'Unione dei Comuni modenesi), a causa della minore strutturazione delle comunità stesse. A Reggio-Emilia, invece, nel tempo si sono create un certo numero di associazioni di stranieri che, anche attraverso il centro interculturale Mondinsieme, hanno stabilito un dialogo con le istituzioni e una forma di collaborazione nelle politiche culturali a favore degli immigrati (vedi i progetti di educazione interculturale per le scuole superiori, ma anche la realizzazione del sito Migr@re e di una rubrica dedicata ai temi dell'intercultura che compare su un quotidiano locale).

Un'attenzione tutta particolare è stata, invece, riservata nei tre casi alle politiche di integrazione scolastica, pur nella varietà delle esperienze, dovute in parte anche ad un diverso sistema di vincoli e opportunità dei contesti considerati. Dove la pressione migratoria è forte, e ancora relativamente recente, come nell'Unione dei Comuni modenesi area Nord, il vincolo posto dall'emergenza linguistica limita opzioni di interventi a più ampio raggio. L'esperienza di più lunga data del Comune di Reggio-Emilia, invece, favorisce la percorribilità di interventi sperimentali nel campo della mediazione culturale, pur in presenza di un'alta percentuale di alunni stranieri. Nel territorio imolese, infine, il Comune ha saputo cogliere le opportunità offerte da una minore pressione migratoria (oltre che dalla dimensione contenuta del proprio territorio) per realizzare un sistema di accoglienza e integrazione originale ed efficace, che unisce in un unico servizio, sia gli interventi più propriamente rivolti agli alunni stranieri, sia i servizi informativi e di orientamento per le famiglie e di consulenza e formazione per gli insegnanti.

Come abbiamo già sottolineato, la scelta dei casi di studio ha permesso di annullare alcune delle variabili che normalmente sono particolarmente importanti nel generare differenze tra le politiche locali per gli immigrati (colore politico della maggioranza di giunta e tradizioni politiche di lungo periodo). Inoltre, i Comuni studiati sono collocati nella stessa Regione e quindi soggetti anche ad una medesima legislazione regionale

sull'immigrazione, che significa medesimi vincoli ed incentivi⁽²⁴⁾. In una situazione, quindi, a varianza ridotta, quali sono i fattori che comunque creano alcune differenze di approccio e di scelta di tipologie di interventi?

Uno dei dati che emerge con più chiarezza dalla ricerca è che l'immigrazione si presenta con facce diverse in diversi territori, a seconda della dimensione dei Comuni, della configurazione del mondo del lavoro, delle opportunità abitative. L'emergenza abitativa di prima accoglienza, per esempio, è stata vera emergenza solo a Reggio-Emilia, Comune capoluogo, che ha raccolto in breve tempo una gran numero di stranieri in possesso di documenti e di lavoro, ma senza casa.

La pressione migratoria rimane uno degli elementi più rilevanti nel creare differenze tra i vari contesti, anche se è opportuno annotare che, nel lungo periodo, questo fattore tende a perdere la sua forza come elemento di differenziazione. Il confronto sulle politiche scolastiche tra Reggio-Emilia ed Imola ha mostrato infatti una convergenza tra i due contesti, pur con una densità di popolazione straniera molto diversa. Terminata la fase più acuta dell'emergenza, il Comune di Reggio-Emilia ha attivato interventi nelle scuole di più ampia portata, che ricordano quelli messi in campo più recentemente dal Comune di Imola.

A condizionare le politiche per gli immigrati, tuttavia, concorrono anche fattori più contestuali e, si potrebbe dire, contingenti, quali la presenza nei servizi sociali di dirigenti o assessori particolarmente sensibili al tema⁽²⁵⁾. Il dirigente ai servizi sociali di Mirandola ci pare possa essere compreso in questa categoria: la progettazione delle politiche per gli immigrati

(24) Per fare un esempio, Reggio-Emilia e Imola partecipano entrambe alla rete regionale per la lotta alla tratta "Oltre la strada" e ricevono finanziamenti regionali sui loro progetti locali.

(25) È un fenomeno non nuovo, peraltro studiato nell'ambito della *policy analysis*: si tratta di imprenditori di *policy* che, per l'alto coinvolgimento in una certa *issue*, nonché per le risorse che gli vengono conferite dal proprio ruolo pubblico, riescono a mobilitare altri attori e a sfruttare delle finestre di *policy*, quando esse si presentano, per inserire nell'agenda soluzioni su specifici problemi. Sul tema, tra gli altri, si veda M. GIULIANI, *Sul concetto di "Imprenditore di Policy"*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 28/1998, pp. 357-378.

dell'unione fa capo interamente a lui, che l'ha anche scritta personalmente di anno in anno, riuscendo a mobilitare una rete molto estesa di attori con modalità innovative (si pensi all'inserimento di mediatori culturali nella Polizia di Stato, negli uffici della Questura, nei Vigili urbani e nella Guardia di finanza) e riuscendo anche a persuadere la controparte politica dell'utilità e della bontà dei propri progetti. Certamente anche in questo caso la dimensione del territorio gioca a favore di un tale intervento (una piccola questura, un numero non elevato di vigili urbani, ecc.): essa crea cioè una struttura di opportunità che in contesti urbani più grandi non emerge. Quando si osserva un processo di *policy* complesso e trasversale come quello per gli immigrati è dunque importante soffermarsi anche su elementi meno appariscenti (micro), ma che possono fare la differenza nel complesso della politica pubblica.

L'integrazione nella scuola e nella società: il punto di vista di insegnanti e immigrati

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Obiettivi.* – 3. *Metodologia della ricerca e struttura dei focus group.* – 4. *Il campione.* – 5. *Le principali tematiche affrontate dagli insegnanti.* – 6. *Le principali tematiche affrontate dai genitori immigrati.* – 7. *I bisogni prioritari delle famiglie immigrate e dei bambini.* – 8. *Discussione dei risultati e considerazioni conclusive.*

1. Introduzione

Il fenomeno dell'immigrazione nel nostro Paese ha acquisito negli ultimi anni una rilevanza sempre maggiore: la particolare posizione geografica nel Mediterraneo lo rende inoltre un importante punto di passaggio anche per persone provenienti dall'Africa e/o dall'Asia e dirette verso il Centro e Nord Europa; si può quindi affermare che accanto all'immigrazione stanziale ve ne sia un'altra di passaggio, temporanea.

Il fenomeno dell'immigrazione porta a interrogarsi rispetto al problema dell'*integrazione* dell'immigrato dentro la nostra società. Non basta infatti che l'immigrato trovi un lavoro per considerare risolti i suoi problemi: lasciare la propria patria per emigrare comporta difficoltà enormi, basti pensare all'apprendimento di una nuova lingua, al trovare casa e lavoro combattendo contro stereotipi e pregiudizi, al comprendere una cultura diversa da quella di appartenenza.

Il presente lavoro si inserisce all'interno di una serie di studi sul fenomeno immigrazione all'interno del Rapporto sulle Autonomie Locali 2005 (RALER); alcuni di essi hanno preso in esame l'analisi dei servizi offerti dai Comuni, con particolare at-

tenzione a tre diversi studi di caso corrispondenti a tre diverse realtà (Imola in provincia di Bologna, Mirandola in provincia di Modena, e Reggio Emilia). All'interno delle stesse realtà selezionate per gli studi di caso, si è scelto di interpellare persone immigrate e insegnanti delle scuole per cercare di studiare il fenomeno visto da parte di chi, ogni giorno, cerca di *integrare* qualcuno (gli insegnanti) e da parte di chi cerca di *integrarsi*.

L'obiettivo non era quello di verificare come funzionassero i servizi comunali e/o scolastici, ma capire come l'integrazione fra scuola, Comune e altri enti possa favorire o ostacolare l'integrazione. Non si tratta quindi di cercare solo carenze nei servizi, ma di individuare strategie alternative per affrontare un problema complesso; una parte rilevante del lavoro è stata incentrata sull'analisi dei bisogni delle famiglie e degli insegnanti.

2. Obiettivi

L'integrazione delle famiglie immigrate nel contesto sociale può avvenire in svariate modalità e grazie all'opera di diversi servizi pubblici: fra questi, la scuola riveste sicuramente un ruolo di prim'ordine per le famiglie immigrate con figli. Il bambino immigrato può diventare infatti il primo "mediatore culturale" della famiglia, specialmente nei primi anni di immigrazione; spesso impara la lingua meglio e più rapidamente rispetto ai genitori e l'interazione quotidiana con i coetanei è importantissima nel far apprendere al bambino la cultura indigena e a comunicarla ai genitori.

La scuola è per eccellenza il luogo della socializzazione dei bambini, ma richiede anche ai genitori un certo grado di partecipazione, anche solo per recarsi ai colloqui periodici con gli insegnanti, fino ad arrivare alla partecipazione nei consigli di classe o di istituto. Inoltre, l'apprendimento del bambino può, di riflesso, essere una sorta di apprendimento da parte di tutta la famiglia. Ecco quindi che *integrare positivamente i bambini può significare integrare positivamente la famiglia intera*. La

scuola pertanto è un posto privilegiato per osservare le complesse dinamiche di una famiglia immigrata verso l'integrazione piena: gli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado sono impegnati in prima linea tutti i giorni in questa battaglia e sono in grado di valutare le diverse situazioni familiari e di come queste influiscono sullo sviluppo del bambino.

Comune e scuola infatti dovrebbero collaborare nella gestione dei servizi a favore di immigrati; lo scopo della presente ricerca è quello di *valutare, nell'esperienza di genitori di bambini immigrati e di insegnanti di ogni ordine di scuola, quanto l'integrazione dei servizi (in particolare quelli comunali e scolastici), influenzi il livello di integrazione dei bambini e della famiglia nella società.*

Ogni servizio che si intende valutare lo si può guardare da almeno due diverse prospettive: quella dei tecnici che vi lavorano dentro e quella dei cittadini fruitori dello stesso. Nel nostro caso, i fruitori dei servizi sono sia gli insegnanti delle scuole, sia i genitori dei bambini. Le politiche di integrazione dovrebbero essere di supporto sia agli uni che agli altri, permettendo di lavorare insieme per un fine comune.

La scelta di coinvolgere insegnanti e genitori risponde alla volontà di esaminare il problema da due punti di vista differenti e complementari all'interno della scuola.

3. Metodologia della ricerca e struttura dei focus group

Lo strumento ritenuto più idoneo al raggiungimento degli obiettivi di ricerca è stato giudicato il *focus group* (o gruppo *focus*), ovvero una sorta di intervista-discussione di gruppo in relazione ad alcune tematiche prestabilite. Il *focus group* ha conosciuto negli ultimi anni una grande applicazione nelle ricerche di ambito sociale, tanto da essere diventato una sorta di termine-ombrello che comprende, erroneamente, anche altre forme di lavoro di gruppo quale, ad esempio, i gruppi nominali e la tecnica Delphi.

Si tratta di una metodologia di ricerca molto utile per cono-

scere non solo il punto di vista delle persone su determinati argomenti, ma anche le dinamiche relazionali che portano ad assumere un comportamento piuttosto che un altro; all'interno di un gruppo *focus* infatti viene lasciato ampio spazio alla discussione, per giungere a capire quali sono le considerazioni condivise fra i partecipanti e i punti di divergenza.

Rispetto ad altri strumenti quali il questionario o l'intervista individuale, il *focus group* ha il grande vantaggio di riuscire a interpellare in un tempo breve (solitamente un gruppo dura circa 2 ore) diverse persone, che singolarmente richiederebbero più tempo. Lo svantaggio principale dei gruppi *focus* invece è nella difficoltà di reperimento delle persone da interpellare: raramente il gruppo è identificato a priori, mentre il più delle volte si richiede molto tempo per identificare i possibili *stakeholders* e per chiedere loro l'interesse verso la partecipazione alla ricerca.

A causa di queste difficoltà, è necessario stabilire a priori i criteri di inclusione delle persone, ovvero stabilire a chi si intende rivolgere la ricerca. Nel nostro caso, è stato scelto di condurre, per ciascuna delle tre aree selezionate per lo studio di caso, due gruppi *focus*: il primo coinvolgendo insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado, dalla scuola per l'infanzia alla scuola secondaria di primo grado; il secondo coinvolgendo coppie immigrate residenti da almeno 2 anni in Italia e aventi figli in età scolare.

I gruppi vedevano la presenza di un conduttore e facilitatore della comunicazione, e di un notaio avente la funzione di appuntare le principali tematiche emerse e di costruire insieme ai partecipanti la classifica dei bisogni prioritari, come si vedrà in seguito.

La struttura dei gruppi era simile, con alcuni lievi differenze. Di seguito verrà presentato lo schema di massima di ciascun gruppo, con la precisazione che tramite il gruppo si presupponeva di cercare risposte a determinati interrogativi, senza tuttavia incanalare la discussione all'interno di rigide griglie predefinite; per questo motivo le domande non venivano poste sempre nello stesso ordine e in alcuni casi non c'è stata neppure la

necessità di porle, in quanto spontaneamente i partecipanti ne affrontavano gli argomenti.

Nel gruppo *con gli insegnanti* si chiedeva: 1) quale fosse il rapporto con le famiglie immigrate, con i loro figli e il rapporto fra questi e gli altri coetanei italiani; 2) quali fossero i soggetti pubblici con i quali avessero rapporti di collaborazione, quali servizi fossero garantiti e quali invece no. Si chiedeva anche di dare un giudizio a questi rapporti in base alla propria esperienza; 3) se l'attuale sistema scolastico favorisse o ostacolasse l'integrazione dei bambini e delle famiglie, anche per quanto riguarda, per esempio, la partecipazione alle assemblee di classe o di istituto.

Nel gruppo *con i genitori* si affrontavano le seguenti tematiche: 1) servizi offerti dagli enti locali e soddisfazione verso di essi; 2) si chiedeva alle famiglie di giudicare il grado di integrazione proprio e dei figli in Italia, partendo dai primi periodi di immigrazione fino allo stato attuale; 3) con particolare riferimento alla scuola, si domandava quale fosse la situazione dei figli: se avessero incontrato difficoltà d'inserimento, se avessero subito episodi di discriminazione da parte dei compagni, se gli insegnanti fossero loro d'aiuto.

Vi era infine una parte *comune ai due gruppi* posta verso la fine del lavoro di gruppo (che sarà presentata nel par. 7), dove si elencavano alcuni bisogni ipotizzati dai ricercatori e si chiedeva ai partecipanti di esprimere la propria opinione su quali fossero da considerare prioritari. Alle persone veniva chiesto di indicare quali fossero i tre aspetti più importanti, dando un preciso ordine di importanza. I partecipanti avevano la possibilità di aggiungere delle voci ulteriori, ampliando la possibilità di scelta.

I bisogni si dividevano in bisogni *della famiglia immigrata* in generale, e in bisogni *dei bambini*. I bisogni della famiglia ipotizzati erano i seguenti:

- forme di rappresentanza nella politica locale
- insegnamento della lingua italiana
- occasioni di scambio culturale (quali?)
- più mediatori culturali

- maggiore assistenza medica
- assistenza economica
- aiuti per la casa
- aiuto nella ricerca del lavoro
- (altro...).

I bisogni dei bambini invece erano i seguenti:

- formazione specifica degli insegnanti perché sappiano accogliere al meglio i vostri figli
- maggiore dialogo con gli insegnanti
- agevolazioni economiche, come borse di studio
- vorrei che le insegnanti spiegassero ai bambini le differenze di cultura
- sostegno allo studio e all'apprendimento della lingua italiana
- (altro...).

Ogni partecipante, al momento opportuno, scriveva la propria opinione su un biglietto e, infine, veniva costruita la classifica dei bisogni più importanti attribuendo tre punti per ogni bisogno messo al primo posto, due punti per i bisogni al secondo posto e un punto per i terzi. In questo modo ogni gruppo esprimeva la propria classifica dei bisogni e questa andava a costituire uno dei risultati del lavoro di gruppo, oltre all'analisi della discussione.

4. *Il campione*

Sono stati condotti 4 *focus group*, di cui 2 con insegnanti e 2 con genitori immigrati, a Imola e Reggio Emilia, con una presenza complessiva di 31 persone. A causa di alcuni problemi organizzativi, non è stato possibile condurre i gruppi nella zona di Mirandola.

Per quanto riguarda i gruppi di insegnanti, c'è stata la presenza complessiva di 20 insegnanti (18 donne e 2 uomini), dei quali 3 della scuola d'infanzia, 9 della scuola elementare, 6 del-

le scuole medie e 2 delle scuole superiori. Alcuni insegnanti non hanno attualmente fra i propri allievi ragazzi stranieri, ma tutti ne hanno avuto esperienza in passato; c'è una varietà di etnie all'interno delle classi, da quelle africane a quelle dell'Europa dell'Est, con prevalenza di albanesi e rumeni. Inizia anche a presentarsi un certo numero di immigrati cinesi.

Ai due gruppi condotti con persone immigrate hanno partecipato 11 persone, 6 donne e 5 uomini; la provenienza era molto varia, considerando che erano presenti 3 persone dall'Albania, 2 dal Pakistan, 1 dal Marocco, 1 dall'Ucraina, 1 dalla Russia, 1 dal Burkina Faso, 1 dallo Sri Lanka e 1 dalla Nigeria. Tutte le persone si trovano in Italia da molto tempo, per lo meno da 5 anni fino ad un massimo di 21 anni; la maggioranza dei loro figli (in complesso 20) sono nati in Italia, ad eccezione di sei di essi, che comunque sono emigrati pochi anni dopo la nascita e prima di cominciare la scuola.

I partecipanti ai gruppi di immigrati erano perciò persone integrate nella società (era difficile, d'altronde, pensare di coinvolgere nella ricerca persone appena arrivate, o che avessero ancora grossi problemi d'ambientamento), la cui conoscenza della lingua era sicuramente buona, in alcuni casi ottima; i figli avevano la doppia cittadinanza e per ammissione degli stessi genitori, si considerano in primo luogo italiani.

5. *Le principali tematiche affrontate dagli insegnanti*

I gruppi di insegnanti sono stati estremamente produttivi e ricchi di spunti critici, grazie all'esperienza maturata nel corso degli anni con allievi immigrati. In un primo momento veniva lasciato spazio alle riflessioni più generali sul tema dell'integrazione, al fine di cominciare ad entrare nell'argomento; in una seconda fase invece venivano presentati alcuni ipotetici bisogni delle famiglie e dei bambini immigrati e su questi veniva chiesto il parere dei partecipanti, secondo le modalità esplicitate nel par. 3.

Nel presente e nel prossimo paragrafo verranno presentati i

principali argomenti affrontati complessivamente dai due gruppi. Per semplicità d'esposizione, d'ora in avanti si potrà parlare a volte di "italiani" e "stranieri", senza per questo voler pronunciare giudizi di valore.

Cosa vuol dire "integrazione"?

La prima riflessione concerne il significato stesso del termine integrazione; gli insegnanti affermano che cercano di far passare il messaggio che non esiste una cultura dominante e che quindi *non si tratta di integrare gli uni agli altri, ma integrarsi tutti insieme*, senza omologazioni.

A questo proposito, si riportano le parole di un insegnante che spiega in maniera molto chiara il concetto: "Integrazione non è il semplice occuparsi dello straniero, il parcheggiarlo in una classe e prestargli ogni tanto qualche attenzione. È molto di più. È dargli maggiore attenzioni rispetto agli altri, senza per questo fare della discriminazione verso i compagni di classe; è prestare attenzione a lui come persona e non come a semplice studente, e tenere conto delle sue particolari esigenze, del suo vissuto passato e di quello presente; è capire la complessità che circonda chi si trova a vivere in una cultura e paese diversi da quelli di provenienza; è un prestare attenzione a fattori psicologici e non limitarsi a valutare il ragazzo sotto l'aspetto dell'andamento scolastico, cercare di andare oltre il voto da attribuire".

I ragazzi italiani, secondo gli insegnanti, l'hanno capito molto bene, in quanto tutti i partecipanti hanno convenuto che fra compagni c'è un grande spirito di collaborazione e che non ci sono stati episodi di discriminazione in passato. Semmai, a volte il problema è rilevante fra immigrati appartenenti ad etnie diverse, ovvero è più facile che ci sia discriminazione fra straniero e straniero piuttosto che fra italiano e straniero.

Il rapporto con gli enti locali e altri soggetti

Inserire un bambino o ragazzo immigrato all'interno della scuola significa necessariamente entrare in contatto con gli enti locali, principalmente con i Comuni. Si rileva qui una prima ca-

renza della legislazione: se per la scuola dell'obbligo è molto chiaro come deve funzionare l'iscrizione alla scuola, nelle superiori, parlando non più di obbligo scolastico ma formativo, le procedure sono molto vaghe. Il risultato è che ogni istituto fa a modo suo, con grandi disparità nell'accettazione dei ragazzi, che da alcune realtà vengono esclusi a priori. Ci sono inoltre dei problemi di equipollenza del titolo conseguito nel paese di origine, essendo molto spesso difficile avere la documentazione necessaria.

La conseguenza generale di tutto ciò è che la scuola superiore non ha un rapporto col territorio, cosa invece importante per la scuola primaria, per la quale le procedure amministrative sono più chiare. Tutti gli insegnanti intervenuti affermano che i rapporti con il Comune sono buoni: i servizi di cui c'è più richiesta sono la maggior presenza di mediatori culturali, di educatori professionali e di assistenti sociali nei casi più difficili, anche se a proposito di questi ultimi nel gruppo di Reggio Emilia è stata fatta sottolineare la modalità di comunicazione a volte troppo complicata e che richiede troppo tempo fra domanda di intervento e risposta del servizio.

Quasi tutte le scuole hanno rapporti di collaborazione, anche molto stretti, con altre realtà soprattutto di terzo settore, quali cooperative sociali e associazioni, con cui vengono realizzati percorsi di integrazione culturale e, nei casi più complicati, di accompagnamento della persona. In tutti i casi la soddisfazione dei servizi offerti è alta.

Bisogno di figure professionali di sostegno e di condivisione delle esperienze

I rapporti con gli enti locali sono giudicati buoni e i servizi vengono spesso molto apprezzati; poca soddisfazione viene invece segnalata per la limitata presenza di mediatori culturali e di educatori a sostegno degli insegnanti, che vorrebbero una maggiore presenza di questo genere di figure professionali. Non dovrebbero cioè essere professionisti messi a disposizione nel momento del bisogno, ma essere nell'organico delle istituzioni scolastiche: gli insegnanti sottolineano con forza l'utilità

di questi aiuti.

Un altro elemento riguarda la possibilità di condivisione delle esperienze e dei progetti sperimentali, ovvero di tutte quelle attività che le scuole e/o i singoli insegnanti mettono in atto per creare aree comuni di comunicazione fra bambini di culture diverse. Per esempio, in una classe è stato realizzato un lavoro storico sul lavoro delle mondine nelle risaie e questo ha permesso agli allievi cinesi di poter raccontare il lavoro nelle risaie nel loro Paese, cercandone punti di contatto e di diversità. Oppure, vi sono stati lavori eseguiti sul come vengono vissute le diverse festività, come ad esempio il Natale. Sarebbero estremamente utili, secondo gli insegnanti, momenti di confronto con colleghi di altre scuole, per scambiarsi esperienze. I partecipanti di Imola hanno ricordato a tale proposito che qualche anno fa, all'interno di un progetto, era sorta l'esigenza di un maggiore confronto e la creazione di progetti di rete, per cercare di capire quali possano essere le modalità migliori per lavorare con ragazzi stranieri.

Necessità di formazione per gli insegnanti

“Serve la formazione, perché ormai l'ingresso di bambini stranieri non è più una novità, sta diventando la normalità e non ci si può trovare impreparati”. Con queste parole, un insegnante ha espresso un concetto centrale nel lavoro dei due gruppi: avere alunni stranieri è la normalità e nel futuro la tendenza si accentuerà ulteriormente. Per questo motivo è necessario essere preparati a saper accogliere e conoscere le strategie migliori per l'integrazione. Tuttavia, *gli insegnanti dichiarano che sono ancora troppo pochi quelli che si aggiornano rispetto alle tematiche dell'immigrazione*, pensando a queste come ad un'emergenza momentanea da tamponare. Le istituzioni possono e devono fare la loro parte per formare gli insegnanti, ma gli insegnanti devono volersi formare e non far finta che il problema sia circoscritto.

Ai corsi di formazione inoltre si registra una certa latitanza degli insegnanti delle scuole superiori.

Una sintesi spietata della situazione la troviamo nelle parole

di un partecipante: “Molti insegnanti rifiutano di formarsi sullo straniero. Non vogliono acquisire nuovi strumenti per meglio operare nel caso di arrivo di stranieri nella propria classe e quando questo avviene vivono la situazione come di emergenza e privi dei giusti metodi per poterlo accogliere”.

La differenza di presenza degli insegnanti dei tre ordini di scuola introduce alla differenza di integrazione degli studenti immigrati.

Integrazione nei diversi tipi di scuola

Indipendentemente dal tipo di scuola, tutti i partecipanti ai gruppi hanno convenuto ad evidenziare che le difficoltà di integrazione crescono con l'aumentare dell'età dell'alunno; ovvero, se nella scuola dell'infanzia le difficoltà sono molto limitate perché i bambini apprendono in fretta la lingua e si sentono partecipi del tutto della cultura del luogo, nella scuola elementare gli ostacoli aumentano, così come alle medie, per crescere ancora alle superiori.

Questo è dovuto principalmente a due fattori: in primo luogo l'Italia vive da poco tempo il fenomeno dell'immigrazione, per cui in molti casi i ragazzi che frequentano le scuole medie o superiori si sono trasferiti da poco tempo, frequentando le scuole primarie nel Paese d'origine e avendo comprensibili problemi di comprensione linguistica. Se a questo si aggiunge che a volte il ragazzo straniero può trovarsi con compagni d'età inferiore per via della sua ridotta padronanza linguistica (ad esempio, un ragazzo di 14 anni in una prima media), si può facilmente immaginare il disagio provato.

In secondo luogo, gli insegnanti ravvisano un vero proprio blocco della carriera scolastica degli alunni immigrati nelle scuole superiori: la dispersione scolastica aumenta molto, basti pensare che secondo alcuni dati citati da un partecipante, nel passaggio da elementari e medie si assiste a circa il 3% di bocciature, mentre nel passaggio da medie a superiori la percentuale sale al 13%, soprattutto per le ragazze. L'importanza della comprensione della lingua aumenta proporzionalmente al tipo di scuola e pertanto se non vengono aiutati, gli alunni stranieri

rischiano di essere emarginati.

Fonte di discriminazione sono anche gli esami di Stato alla fine delle scuole medie, che essendo calibrati per ragazzi di madrelingua italiana, sono un ostacolo molto arduo per tutti gli altri.

La partecipazione delle famiglie alla vita della scuola

La vita della scuola si svolge non soltanto negli orari di lezione, ma si compone anche di momenti di confronto periodico fra insegnanti e genitori, nonché su alcuni momenti assembleari come per esempio l'elezione dei rappresentanti del consiglio d'istituto. A tale proposito, un insegnante che conta diversi alunni immigrati in classe, ha raccontato con una punta di amarezza dell'esperienza delle ultime elezioni, che hanno visto la partecipazione di soli 2 genitori di tutta la classe, fatto mai accaduto in passato. Se è vero che un certo numero di famiglie italiane non hanno partecipato, è anche vero che la mancanza delle famiglie musulmane è stata dettata dal fatto di essere in pieno mese del Ramadan. Si è resa così evidente l'esigenza di tener conto delle differenze culturali in tutte le scelte: sarebbe bastato, afferma l'insegnante, far slittare di qualche settimana l'appuntamento per garantire una presenza più numerosa.

Il problema della partecipazione però è sicuramente più ampio; le parole di un insegnante che riportiamo di seguito fotografano con lucidità la situazione: “[...] noi stavamo pensando, all'interno del nostro consiglio di istituto, di proporre ad alcuni genitori stranieri di entrare a farne parte, perché sono pochissimi quelli che ad oggi ne fanno parte. E sono ancora meno quelli disposti a farne parte. Cercavamo un modo per coinvolgere maggiormente i genitori. Questo è un grosso scoglio. Come giustamente diceva il collega, dobbiamo ancora capire come vivono e vedono la scuola questi genitori, cosa ne pensano. Coinvolgendoli in un momento di scelta e di decisione, toccherebbero con mano i problemi della scuola. Ma pensare alla loro partecipazione vuole anche dire fornirgli gli strumenti per poter partecipare in modo attivo. Quindi bisogna che abbiano una conoscenza discreta della lingua italiana. O affiancarli da persone

che spieghino loro le dinamiche. La faccenda è complessa, ma la scuola deve fare qualcosa per avvicinarli”.

6. *Le principali tematiche affrontate dai genitori immigrati*

Nel paragrafo precedente è stato esplicitato come i due gruppi condotti erano composti da persone da diversi anni in Italia, almeno da 5, e con buona padronanza della lingua, ad eccezione di una persona. Le problematiche principali di una emigrazione (non conoscenza della lingua, mancanza del lavoro, della casa) li avevano quindi vissute tempo addietro, ma non per questo i gruppi sono stati avari di indicazioni interessanti. Innanzitutto perché i problemi dell'arrivo in Italia sono ricordi molto vividi nella memoria di ciascuno e secondariamente perché tutti conoscono altre famiglie immigrate arrivate da poco che li stanno affrontando.

Le informazioni ricevute sono quindi estremamente utili perché fornite da persone che molti problemi li hanno superati e che ora possono riflettere con lucidità sulle esperienze vissute. Verranno di seguito presentate le principali tematiche dibattute dai gruppi.

Difficoltà di reperimento informazioni e rigidità burocratica

Ripensando alla propria esperienza di immigrazione, il primo problema con cui si sono scontrate le persone è stata la difficoltà di reperimento delle informazioni, anche le più semplici: un partecipante ha raccontato del suo arrivo in Italia in una stazione ferroviaria, dove si è trovato con informazioni solo in lingua italiana, comprese quelle diffuse dagli altoparlanti.

Anche nella vita di tutti i giorni ci possono essere ostacoli imprevisti: una persona ha raccontato di aver visto un immigrato introdurre bottiglie di plastica in un contenitore per la raccolta differenziata del vetro. L'errore era dovuto al fatto che sui contenitori c'erano disegni equivocabili (la bottiglia) e scritte solamente in lingua italiana. Questo semplice esempio fa capire che persino comportamenti che possono essere interpretati co-

me maleducati o incivili, possono essere dovuti a carenze di comunicazione.

La situazione, a detta di tutti i partecipanti, è migliorata moltissimo in questi ultimi anni, in quanto ora si trovano in molti uffici documenti tradotti in varie lingue; particolare soddisfazione è stata espressa per quanto riguarda gli ospedali, dove tutte le informazioni più importanti sono tradotte.

Rimane tuttavia un problema di percorsi di accesso ai servizi: non è sempre chiaro dove ci si debba rivolgere per poter usufruire di determinate agevolazioni. È stato portato l'esempio della richiesta di aiuti per lo studio (che si tratti di agevolazioni economiche o di riduzioni per i buoni pasto): gli stessi impiegati dei servizi non sanno fornire le indicazioni esatte rispetto all'ufficio da contattare e a volte si limitano ad affermare che gli aiuti non ci sono. In particolare, sono stati individuati due contesti problematici: i comuni di piccole dimensioni e la questura, per le pratiche dei permessi di soggiorno. Nei comuni piccoli perché non ci sono servizi dedicati, che invece non mancano nelle realtà più grandi; nelle Questure invece manca, secondo i partecipanti, la pazienza di stare ad ascoltare una persona in difficoltà con la lingua. Da parte di tutti è stato espresso il concetto secondo cui, per ottenere qualcosa, bisogna far valere i propri diritti in maniera forte; questo però è possibile solo dopo un certo periodo, mentre è impossibile finché non si padroneggia bene la lingua.

Anche quando gli aiuti sono disponibili, subentra la burocrazia a complicare le cose: lunghe pratiche sono da rifare daccapo solo perché è cambiato un dato, oppure vengono bloccate perché si è impossibilitati a produrre un documento nel modo esatto. Il racconto di una persona è esemplificativo: potendo disporre della riduzione del costo mensa per i figli secondo i parametri di reddito, non può avvalersene perché la procedura prevede che si consegni il contratto di locazione della casa registrato, ma in questo caso la locazione è presso la ditta datrice di lavoro e subordinata al lavoro stesso. La dichiarazione della ditta non è sufficiente come garanzia e quindi l'aiuto non è disponibile.

Insegnamento della lingua italiana insufficiente per bambini immigrati

Dalla discussione circa i problemi di integrazione dei figli, il primo problema affrontato è stato quello della lingua; se la questione non si pone per i figli nati in Italia e che si sentono in primo luogo italiani, diverso è il discorso per quanto riguarda i figli non nati qui. È vero che frequentando la scuola imparano in fretta a comunicare, ma spesso permangono difficoltà di rendimento scolastico soprattutto con la lingua scritta. La maggior parte degli insegnanti capisce queste difficoltà, che diventano però molto grandi al momento degli esami di terza media, quando non sono previste prove alternative (questo aspetto era stato menzionato anche dagli insegnanti, nel paragrafo precedente).

Viene espresso così il bisogno di *più ore di insegnamento della lingua italiana nella scuola per bambini immigrati*: queste ore andrebbero fatte al pomeriggio, fuori dall'orario canonico. Le persone immigrate che hanno partecipato ai gruppi si rendono conto infatti che la presenza in una classe di alcuni bambini con difficoltà linguistiche rallenta l'attuazione del programma didattico da parte degli insegnanti, con pesanti conseguenze per tutti.

Non bisogna dimenticare però eventuali problemi di apprendimento dei bambini immigrati nati in Italia, che non possono essere aiutati dai genitori, in quanto meno padroni della lingua rispetto ai figli. La possibilità di alcune ore di tempo prolungato al pomeriggio potrebbe aiutare a limitare eventuali difficoltà di rendimento scolastico.

Carenza di mediatori culturali nella scuola

Tutte le famiglie immigrate hanno avuto contatti con mediatori culturali, trovando piena soddisfazione nel servizio ricevuto; come d'altronde già sottolineato in precedenza dagli insegnanti, ci sarebbe però la necessità di usufruirne per un numero maggiore di ore, soprattutto per i figli. È a scuola infatti che si lamenta una carenza di queste figure professionali ed è importante sottolineare quanto questa esigenza sia condivisa da tutti i

partecipanti dei quattro gruppi. Aiuto allo studio quindi, ma anche aiuto nella comprensione della cultura.

Le difficoltà nel trovare casa

Uno dei problemi più rilevanti per le famiglie in questi ultimi anni consiste nel trovare un'abitazione a prezzi contenuti; se è un problema per molti italiani, lo è ancora di più per molti immigrati con minori garanzie e minori possibilità economiche.

Secondo i partecipanti ai gruppi, non è solo un problema di costo delle case, ma soprattutto di discriminazione verso le persone straniere: trovare una casa in affitto è diventato estremamente complicato, poiché molti proprietari sono contrari ad affittare a non italiani e molte volte non c'è neppure la possibilità di visitare la casa e farsi conoscere. La conseguenza è che si possono trovare affitti solo in certe zone degradate, ma in alcune occasioni la soluzione è quella di cercare di comprare una casa, accendendo un mutuo bancario.

Merita una certa attenzione il discorso relativo alle agevolazioni economiche per il pagamento di una parte dell'affitto da parte degli enti pubblici: da qualche anno ormai per usufruirne bisogna avere un reddito molto basso, quasi al limite della sopravvivenza, per cui è facile superarlo e non potervi accedere.

Il problema della casa è emerso con forza in entrambi i gruppi con persone immigrate, indipendentemente dall'etnia di provenienza e dal tempo di permanenza di Italia: anche le persone arrivate vent'anni fa trovano ora problemi in questo senso.

7. I bisogni prioritari delle famiglie immigrate e dei bambini

Verranno presentati di seguito i bisogni più urgenti delle famiglie immigrate e dei loro figli, secondo la classifica stilata dagli stessi gruppi, dietro la presentazione di alcuni bisogni ipotizzati a priori dal conduttore del gruppo (si veda il par. 3). La comparazione dei bisogni emersi e la discussione dei risultati sarà effettuata nel paragrafo successivo.

Nei *gruppi degli insegnanti*, si assiste ad un sostanziale accordo (con alcune lievi differenze) sui bisogni delle famiglie immigrate; in primo luogo emerge il bisogno di *aiuti nella ricerca del lavoro*, non solo per la stabilità economica, ma soprattutto psicologica. Infatti, la concessione dei permessi di soggiorno è conseguenza della attività lavorativa, ragion per cui se un immigrato dovesse perdere il proprio impiego si vedrebbe mettere in discussione la possibilità stessa di permanenza nel nostro Paese. Questo porta ad un senso di ansietà e precarietà per quelle persone che hanno lavori a termine oppure precari. Per questo motivo, l'assistenza al lavoro è molto più importante dell'assistenza economica in caso di difficoltà.

La seconda esigenza rilevata è quella di *più mediatori culturali* per aiutare la famiglia nell'inserimento nella società.

Gli insegnanti di Imola ritengono più urgente, rispetto ai colleghi di Reggio Emilia, l'*insegnamento della lingua italiana*; a questo proposito c'è da dire che gli stessi immigrati reggiani hanno giudicato ottimi i corsi presenti sul territorio da molti anni per imparare l'italiano.

Sempre a Imola, si dà molta importanza alla possibilità per gli immigrati di *eleggere propri rappresentanti nella vita politica locale*, mentre a Reggio Emilia si chiede una *maggiore presenza dei servizi sociali*, in termini di rapidità d'intervento e di possibilità di presa in carico.

Gli insegnanti delle due realtà territoriali differiscono invece considerevolmente per la percezione dei bisogni dei bambini immigrati. A Imola, si sente l'esigenza di *formazione specifica per gli insegnanti* sulle tematiche dell'immigrazione, in quanto i partecipanti considerano molti loro colleghi come non sufficientemente formati; in secondo luogo si mette il *sostegno allo studio*, in particolare per l'insegnamento della lingua italiana. Gli altri bisogni non sono segnalati in maniera significativa.

A Reggio Emilia si considera essenziale *poter disporre di nuove risorse professionali*, come educatori e mediatori culturali, in maniera continuativa; per il momento, il servizio viene offerto in alcune scuole per poche ore alla settimana.

Viene molto avvertita inoltre l'esigenza di organizzare atti-

vità extra scolastiche, per consentire che l'integrazione con i coetanei avvenga non solo dentro le mura scolastiche, mentre gli altri bisogni non sono considerati prioritari.

Queste differenze sono probabilmente dovute al fatto che la zona di Reggio Emilia ha avuto esperienze di immigrazione da molti anni, grazie alla presenza di diverse etnie nomadi, e perciò ha potuto sperimentare da più tempo vari modelli di integrazione.

I *gruppi con persone immigrate* hanno espresso le stesse difficoltà nei due territori, nella medesima graduatoria.

Al primo posto dei bisogni c'è il poter disporre di *agevolazioni per la casa*: è stato visto nel paragrafo precedente come la necessità non sia solo di carattere economico, quanto di possibilità di poter affittare un appartamento senza discriminazioni di sorta. Le case costano tanto, ma per molti immigrati non ci sono neppure.

Troviamo poi *il lavoro*, essenziale per sopravvivere e per poter disporre del permesso di soggiorno e le *agevolazioni economiche*, soprattutto nei primi momenti di permanenza in Italia.

Infine, è stato segnalato il problema della *rappresentanza nella politica locale* e la presenza di più *mediatori culturali*.

Per i propri figli, gli immigrati chiedono principalmente *aiuto e sostegno allo studio*, in particolare per i bambini con difficoltà linguistiche e/o di apprendimento. Secondariamente, vengono richieste *agevolazioni economiche* come borse di studio, buoni per l'acquisto dei libri o riduzione del costo della mensa scolastica; collegata a questa esigenza, c'è la richiesta della semplificazione della burocrazia e il chiarimento del percorso d'accesso ai servizi.

8. *Discussione dei risultati e considerazioni conclusive*

Il lavoro svolto con i quattro gruppi è da considerarsi molto ricco in contenuti e spunti di riflessione e il materiale emerso è davvero vasto; non bisogna dimenticare però il più grande limi-

te della presente ricerca, ovvero l'esiguità del campione: sono state interpellate 31 persone suddivise in quattro gruppi e nonostante la ricchezza del materiale prodotto non possiamo considerare certo esaustivo il campione. Consideriamo perciò le tematiche emerse come importanti direzioni di ricerca su cui investigare più a fondo.

Dopo aver presentato in precedenza le tematiche affrontate e i bisogni considerati prioritari, si cercherà ora di presentare un quadro critico complessivo, portando l'attenzione sulle somiglianze e differenze fra i gruppi e mettendo ulteriormente in evidenza le tematiche trasversali considerate importanti da tutti i partecipanti.

In primo luogo, si desidera porre l'attenzione sul grande senso di equilibrio di tutti i partecipanti ai gruppi *focus*, sia delle persone immigrate quanto degli insegnanti: laddove sono state evidenziate carenze e punti di miglioramento, è stato sempre fatto con serenità e cercando di tenere in considerazione il contesto sociale. Per esempio, nel richiedere maggiori servizi agli enti pubblici, si è sempre tenuto in considerazione il momento di difficoltà che essi stanno attraversando. Allo stesso modo, le persone immigrate hanno distinto fra problematiche dovute al fatto di essere immigrati, con quelle trasversali che colpiscono anche gli italiani: per questo motivo *il problema della casa, dove sono più evidenti le discriminazioni razziali* (si veda il paragrafo precedente), è ritenuto più importante del *problema lavoro*, nel quale anche gli italiani sono in difficoltà. Non sono mancate le forti critiche delle persone immigrate a loro connazionali che violano la legge, screditando così l'intera etnia e rischiando di produrre atteggiamenti discriminatori nei loro confronti. Il livello di recriminazione e di rivendicazione non è stato particolarmente intenso, e questo non è affatto scontato nel lavoro di gruppo.

A livello generale, si può affermare che *i problemi più urgenti sono ascrivibili alla famiglia, non ai figli e alla scuola*; nessuno dei venti figli che frequentano le nostre scuole è stato vittima di episodi di razzismo e discriminazione, anzi tutti i genitori affermano che i coetanei italiani hanno saputo accogliere

al meglio i loro figli. Il problema più pressante riguarda *l'aiuto allo studio*, sia per i figli nati in Italia sia per quelli immigrati successivamente. In entrambi i casi servirebbero alcune ore supplementari di sostegno al pomeriggio, per l'insegnamento della lingua italiana e per eventuali difficoltà di apprendimento che non possono essere risolte con l'aiuto dei genitori, che spesso non conoscono l'italiano bene come i figli.

Fra le principali priorità d'intervento nella scuola, condivisa da tutti i partecipanti, troviamo la richiesta di *aumentare il numero di mediatori culturali ed educatori professionali* a sostegno dell'alunno immigrato, della famiglia e degli insegnanti; alcune scuole sono ancora sprovviste di questi servizi, in particolare le sedi distaccate e/o ubicate in piccoli comuni, ma anche dove ce ne sia la presenza, se ne richiede una possibilità di impiego maggiore.

Tutti sono d'accordo nel ritenere che *l'immigrazione non sia più un'emergenza* da gestire, ma un processo in atto che porterà l'Italia a caratterizzarsi sempre più come una società multirazziale. I primi a esserne consapevoli sono gli insegnanti, che hanno espresso con molta forza questo concetto rivolgendosi per lo più a colleghi non sensibili, ma anche i legislatori sono chiamati a prenderne coscienza. In questo senso, un aspetto importante da affrontare è la *differenziazione degli esami di Stato di terza media*: non si può pretendere che un ragazzo proveniente da Stati con altri alfabeti (pensiamo ad esempio alla Cina, oppure da uno Stato arabo) in Italia da pochi anni possa sostenere lo stesso esame scritto dei suoi coetanei. Se è possibile sostenere l'esame orale per la patente di guida, ha chiesto un genitore, perché non è possibile pensarlo per l'esame di terza media?

Uno degli argomenti dibattuti è stato il problema della partecipazione dei genitori immigrati ai momenti assembleari della scuola. Ci sono casi in cui sono stati eletti rappresentanti stranieri dentro il consiglio d'istituto, ma sono ancora rari. I genitori immigrati ribadiscono che sono sempre coinvolti e informati dalle scuole dei figli riguardo alle riunioni e gli appuntamenti, e apprezzano questo aspetto della realtà italiana. Sarebbe bene

tuttavia *pensare a nuove forme di partecipazione*, perché si è visto in primo luogo che la partecipazione è strettamente correlata all'integrazione e alla padronanza della lingua; inoltre bisognerà calibrare gli impegni tenendo conto delle ricorrenze festive di altre culture: un'insegnante ha portato il caso dell'assemblea elettiva andata quasi deserta per la concomitanza con il mese del Ramadan.

Parlando di integrazione, non si può dimenticare che l'integrazione al momento è diversa per ogni tipo di scuola e con l'aumentare dell'età i problemi aumentano: più precisamente, al momento attuale *è la scuola superiore quella con le possibilità più alte di fallimento* per lo studente. Questo è dovuto anche al fatto che i ragazzi immigrati presenti oggi nelle superiori il più delle volte sono in Italia da pochi anni, scontando perciò evidenti carenze linguistiche.

Il problema degli immigrati preadolescenti da poco in Italia oggi è però uno dei più scottanti, in quanto si ritrovano a dover frequentare classi con compagni più piccoli (si pensi ad esempio ad un ragazzo di quindici anni frequentante la prima media), avendo oltretutto molti problemi di comprensione linguistica, oppure possono essere inseriti in scuole superiori che non sono pronte ad accoglierli. In alcuni casi, il problema dell'inserimento in classi idonee riguarda la difficoltà nel riconoscere l'equipollenza dei titoli di studio da diversi Paesi, e spesso il problema riguarda i servizi del Paese d'origine, non disponibili a fornire i dati o con lunghissime attese. Il rischio più grave per questi ragazzi è quello della devianza giovanile, e su questo bisogna intervenire con urgenza.

C'è stata una sostanziale condivisione delle problematiche fra gruppi di insegnanti e genitori e spesso la visione dei problemi e delle possibili soluzioni è abbastanza condivisa; tuttavia, il punto principale di differenza riguarda proprio *l'esigenza più forte avvertita dai genitori immigrati: la disponibilità di abitazioni*. Gli insegnanti sottovalutano il problema della casa, che invece è il primo per gli immigrati; nel paragrafo precedente si è parlato di come i genitori stranieri affermano all'unisono che è nella ricerca della casa che subiscono pesanti discrimina-

zioni razziali da parte degli italiani. A questo proposito, sono esemplificative le parole, condivise da tutti i partecipanti, di due persone di colore: “Io sono in Italia da molti anni, i miei figli sono italiani e tutta la mia vita è qui, ma la discriminazione ci sarà sempre, perché il colore della pelle è diverso e quello me lo devo sempre portare dietro”; “Io sono marocchina, vorrei essere marocchina con gli stessi diritti degli italiani perché pago le tasse. Ma tanto anche se dico di essere italiana mi trattano comunque come una marocchina”.

L'impressione generale quindi è che l'Italia abbia fatto negli ultimi anni notevoli passi avanti nell'accoglienza delle persone immigrate, e che la scuola abbia bisogno di alcuni miglioramenti, ma sia nel complesso soddisfacente. Basti pensare che gli insegnanti non hanno concesso particolare attenzione al rapporto fra scuola e servizi, in quanto giudicati buoni se non ottimi; la collaborazione esiste ed è efficace nella presa in carico. Non ci sono quindi carenze sulla *qualità* della collaborazione fra scuola e servizi, quanto sulla *quantità*, ovvero sulle possibilità di aiuto che l'ente può mettere a disposizione degli istituti scolastici. Un grido di allarme giunge invece dalla scuola superiore, lasciata troppo a sé stessa di fronte alla gestione dei ragazzi immigrati: si registra un vuoto normativo e di risorse insieme. Quella che è rimasta indietro sembra essere invece la mentalità di alcuni cittadini italiani che si ferma all'apparenza, ovvero al colore della pelle o all'accento straniero, e che causa notevoli problemi perché spesso queste persone rifiutano di concedere una casa o un lavoro ad immigrati. I servizi pubblici, a detta degli stessi immigrati, fanno già molto per ovviare a questi problemi, in quanto nel formare le graduatorie pubbliche per gli aiuti (dal contributo per l'affitto, alla graduatoria per far entrare il figlio nella scuola d'infanzia pubblica, e così via) sono stati assunti criteri che spesso favoriscono gli immigrati, anche a scapito di molti italiani. Il quadro complessivo è quindi confortante e riteniamo doveroso concludere con le parole di un immigrato albanese che ha affermato: “Non dobbiamo lamentarci più di tanto, perché se uno straniero chiede di entrare e vivere in Albania, è molto peggio che qua!”.

Parte II

Analisi su fonti statistiche ufficiali

Il voto nel 2005: elezioni regionali e referendum

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *La ripresa dell'astensionismo nelle elezioni regionali del 2005.* – 3. *L'andamento del voto non valido.* – 4. *Uno sguardo su partecipazione elettorale e differenze di genere.* – 5. *Il (non) voto sulla fecondazione assistita e le difficoltà dell'istituto referendario.* – 6. *Partiti e coalizioni nel voto regionale: conferme e novità.* – 7. *Un tentativo di interpretazione del voto personale.*

1. Introduzione

La tornata elettorale del 2005 ha rappresentato, per partiti e coalizioni, l'ultimo test in vista del voto del 2006. Come era prevedibile, le elezioni regionali sono state caricate di un significato che andava ben oltre l'ambito locale. Prima del voto, i principali *leader* politici avevano discusso animatamente su quale interpretazione dare ai risultati. Se cioè considerare vincitrice la coalizione che avrebbe raccolto più voti (opzione preferita dal centro-destra) o quella che avrebbe conquistato più regioni (preferita dal centro-sinistra). La mobilitazione delle forze politiche nazionali nella campagna elettorale era stata assai intensa a ridosso dell'appuntamento elettorale. In particolare, il Presidente del Consiglio Berlusconi aveva invitato gli elettori ad andare a votare per scongiurare il pericolo astensionismo che, nelle altre recenti elezioni, aveva penalizzato maggiormente il centro-destra.

Come nel precedente rapporto, il capitolo si articola in due parti distinte. Nella prima viene sviluppata un'analisi dettagliata della partecipazione elettorale in regione, andando a ricostruire i *trend* degli ultimi anni in riferimento alle diverse ele-

zioni ed allargando il confronto anche ai referendum. Nella seconda parte si passa ad esaminare il quadro dei risultati ottenuti dai partiti e dagli schieramenti. Un'attenzione particolare è posta, anche quest'anno, sul tema della personalizzazione del voto, un fenomeno in crescita e che si proverà a collocare in un quadro descrittivo ed interpretativo più generale.

2. La ripresa dell'astensionismo nelle elezioni regionali del 2005

L'appuntamento elettorale del 3 e 4 aprile 2005 si presentava alquanto incerto rispetto alla partecipazione al voto. Da un lato, l'andamento generale dell'astensionismo negli ultimi dieci anni mostrava una curva in crescita, almeno fino al 2001. Tuttavia, nelle ultime elezioni provinciali ed europee del 2004 si era registrato un rallentamento della spinta espansiva del fenomeno e, per la prima volta negli ultimi decenni, la quota di non votanti in due elezioni successive dello stesso tipo era diminuita. Si trattava quindi di capire se questo rallentamento rappresentasse un singolo episodio all'interno di un quadro più generale di declino della partecipazione o se, al contrario, fossero intervenuti fattori nuovi tali da far ritornare a votare almeno una fetta di elettorato deluso.

Ebbene, i dati ci mostrano come l'astensionismo sia ripreso a crescere, a livello nazionale ma soprattutto regionale. Nel confronto con le precedenti elezioni del 2000 gli astenuti emiliano-romagnoli sono aumentati di 3 punti percentuale (dal 20,3% al 23,3%) mentre il dato italiano segnava una crescita di 1,7 punti percentuale (dal 26,9% al 28,6%).

Un aumento analogo si è registrato rispetto alle provinciali del 2004, mentre la crescita rispetto alle politiche 2001 è stata di oltre 12 punti percentuali. Nel 2005 la quota di non votanti ha raggiunto in Emilia-Romagna il livello più elevato (escludendo i referendum) avvicinandosi, come mai nel passato recente, al dato nazionale distante di appena 5 punti percentuale (FIGG.1 e 2).

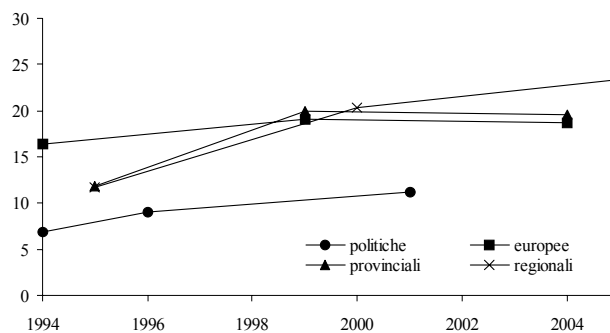


FIG. 1 – % di non votanti in Emilia-Romagna alle elezioni politiche, europee, regionali e provinciali (periodo 1994-2005)

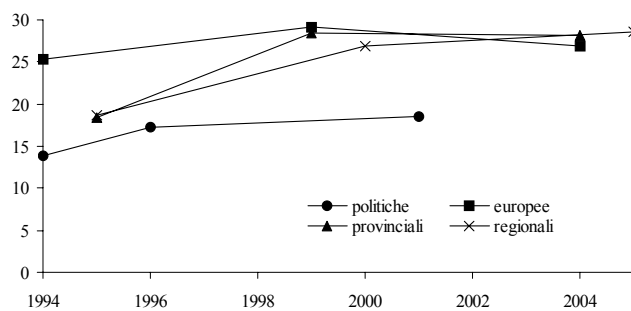


FIG. 2 – % di non votanti in Italia alle elezioni politiche, europee, regionali e provinciali (periodo 1994-2005)

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

TAB. 1 – % di non votanti alle elezioni regionali del 2005 e variazioni assolute rispetto alle elezioni del 2000, 2001 e 2004 in Emilia-Romagna per provincia

	Regionali 2005	Diff. % Reg. 2005- Reg. 2000	Diff. % Reg. 2005- Prov. 2004	Diff. % Reg. 2005- Pol. 2001
Bologna	21,5	+2,2	+4,4	+11,7
Ferrara	22,2	+3,5	+3,5	+12,0
Forlì-Cesena	23,4	+3,3	+5,0	+12,3
Modena	21,9	+2,9	+2,4	+11,5
Parma	27,9	+2,3	+4,1	+13,0
Piacenza	28,0	+4,2	+4,6	+13,5
Ravenna	20,8	+3,1	-	+10,5
Reggio E.	21,6	+3,1	+3,1	+11,2
Rimini	28,7	+5,0	+5,8	+16,4
Emilia-Romagna	23,3	+3,0	+3,7	+12,2
Italia	28,6	+1,7	-0,2	+10,2

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

L'analisi dei risultati, disaggregata a livello territoriale, mostra come, per la prima volta, in tutte le province a non votare sono stati più di un quinto degli elettori. Alcune province come Parma, Piacenza e Rimini, presentano tassi allineati a quelli nazionali. In particolare, nell'area riminese si è avuto un balzo in avanti considerevole. Rispetto alle elezioni regionali del 2000 i non votanti sono cresciuti di ben 5 punti percentuale, contro un aumento di soli 2 punti percentuale nel bolognese (tab.1).

3. L'andamento del voto non valido

Oltre alla rinuncia ad andare a votare, una modalità alternativa con cui gli elettori possono manifestare la loro estraneità o rifiuto rispetto alle diverse proposte politiche è quella di astenersi dentro le urne optando per un voto non valido. I dati delle regionali 2005 ci dicono che gli elettori che si sono espressi con schede bianche e nulle corrispondono al 4,2% sul totale dei votanti. La percentuale minima si riscontra nell'area di Bologna

TAB. 2 – % di voti non validi (sui votanti) e % di voti inespressi (non votanti + voti non validi) alle elezioni regionali del 2005 in Emilia-Romagna per provincia e confronto con le provinciali 2004 e le regionali 2000

	Voti non validi			Voto inespresso		
	Diff. %		Diff. %	Diff. %		Diff. %
	Reg 2005	Reg 2005- Reg 2000	Reg 2005- Prov 2004	Reg 2005	Reg 2005- Reg 2000	Reg 2005- Prov 2004
Bologna	3,5	-2,0	-2,5	24,2	+0,5	+2,2
Ferrara	5,0	-1,6	-2,6	26,1	+2,1	+1,2
Forlì- Cesena	4,0	-2,7	-2,3	26,5	+1,0	+2,9
Modena	4,7	-1,6	-0,9	25,6	+1,5	+1,5
Parma	4,4	-2,4	-1,2	31,1	+0,4	+3,0
Piacenza	4,9	-3,0	-3,3	31,5	+1,7	+1,9
Ravenna	3,7	-2,0	-	23,7	+1,4	-
Reggio E.	4,3	-1,3	-1,7	25,0	+2,0	+1,6
Rimini	4,4	-1,5	-2,3	31,8	+3,9	+3,8
Emilia Romagna	4,2	-1,9	-2,1	26,5	+1,4	+1,9
Italia	5,2	-2,0	-3,1	32,2	+0,2	-1,9

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

(3,5%), la massima nell'area di Ferrara (5,0%) (tab.2) .

Nel precedente rapporto era stato evidenziato come il voto non valido fosse praticato soprattutto nelle elezioni amministrative – in particolare quelle provinciali – e che, negli ultimi dieci anni, i valori avessero segnato un declino. Anche nel 2005 questa tendenza è stata rispettata. Le schede non valide calano dovunque rispetto alle precedenti elezioni. La loro incidenza sul totale dei votanti si riduce sia dove l'astensionismo si mantiene su livelli più bassi (Bologna) che dove è aumentato maggiormente (Piacenza).

Questo andamento opposto del voto non valido (in calo) e dell'astensione (in crescita) limita in qualche modo l'avanzata del voto non espresso. In regione gli elettori che non sono andati a votare o hanno invalidato la scheda sono risultati il 26,5% del totale (regionali 2005), percentuale appena più alta di quella del 2000 (+1,4 punti percentuale). A Ravenna il valore è inferiore al 24%, mentre a Rimini, Piacenza e Parma supera il 31%

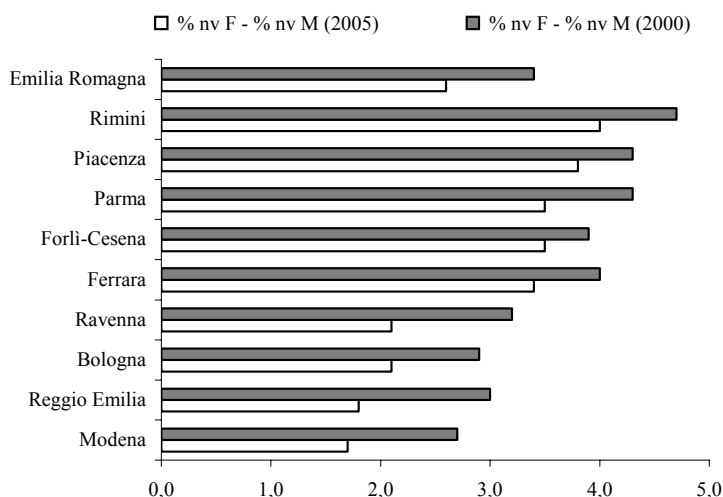


FIG.3 - Differenza di genere nella partecipazione al voto (% non votanti femmine - % non votanti maschi)

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

(TAB. 2).

Il peso crescente della componente astensionistica all'interno del voto non espresso sta ad indicare che la disaffezione elettorale tende a manifestarsi sempre più come comportamento segnato dalla distanza invece che dal rifiuto. Annullare o lasciare bianca una scheda sono scelte che presuppongono infatti una qualche forma di coinvolgimento, una sensibilità politica, che con maggiore probabilità sono assenti nell'astensionista puro.

4. Uno sguardo su partecipazione elettorale e differenze di genere

Nonostante la partecipazione elettorale abbia registrato negli anni recenti una rapida trasformazione, il differenziale parteci-

pativo tra maschi e femmine ha continuato a riproporsi, seppur con valori minimi e in calo. Anche in occasione delle ultime elezioni regionali le donne hanno votato meno degli uomini. Lo scarto è però calato rispetto al turno precedente, passando da 3,4 (% non votanti femmine – % non votanti maschi) a 2,6 punti percentuale. In tutte le province questa differenza si mantiene su livelli assai bassi, toccando il minimo nell'area di Modena e Reggio Emilia (1,7 e 1,8 punti percentuale) e il massimo nel riminese (4 punti percentuale) (FIG.3).

L'unico appuntamento elettorale in cui il differenziale di genere è scomparso, almeno negli anni recenti, è il voto referendario. Se si prendono in considerazione gli ultimi due referendum si può notare come l'impatto dell'appartenenza di genere sulla partecipazione è inesistente. In particolare, nel referendum sulla fecondazione assistita del giugno 2005, lo scarto si è annullato (-0,1 punti percentuale) e, in ben 5 province su 9, sono le elettrici ad essersi recate con maggiore assiduità alle urne, seppur con un vantaggio minimo (TAB. 3). A determinare questo risultato ha contribuito sicuramente il carattere peculiare del referendum, centrato sui temi della riproduzione.

Sebbene la bassa percentuale di votanti renda meno rilevante il risultato, resta il fatto che, proprio in occasione di un voto "minoritario" meno seguito dai media, che imponeva una forte componente di consapevolezza, interesse e scelta autonoma, le donne hanno mostrato una mobilitazione analoga, se non superiore, a quella degli uomini.

TAB.3 - *Differenziale partecipativo (% non votanti femmine – % non votanti maschi) agli ultimi due referendum del 2003 e 2005 in Emilia-Romagna per provincia*

	2003	2005
Bologna	1,2	-0,2
Ferrara	1,3	-0,4
Forlì-Cesena	1,2	0,4
Modena	0,3	-0,5
Parma	2,0	0,6
Piacenza	1,6	0,5
Ravenna	0,8	-0,8
Reggio E.	0,7	-0,4
Rimini	1,8	0,6
Emilia-Romagna	1,1	-0,1

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni

5. *Il (non) voto sulla fecondazione assistita e le difficoltà dell'istituto referendario*

Nella graduatoria della partecipazione i referendum occupano generalmente l'ultima posizione. Per la specificità dei quesiti e il loro esito condizionato al raggiungimento del *quorum* riescono a coinvolgere, tranne rare eccezioni, una quota di popolazione inferiore a quella che solitamente va a votare in occasione delle diverse consultazioni politiche, europee o amministrative. Se fino agli anni '70-'80 le battaglie referendarie, indipendentemente dalla loro importanza, cavalcavano un entusiasmo diffuso che garantiva quasi sempre il raggiungimento del *quorum* (la sfida si giocava nelle urne), dagli anni '90, con la crescita repentina del non voto e, parallelamente, l'aumento dei quesiti a cui i cittadini sono stati chiamati ad esprimersi, l'istituto referendario è entrato in una crisi profonda.

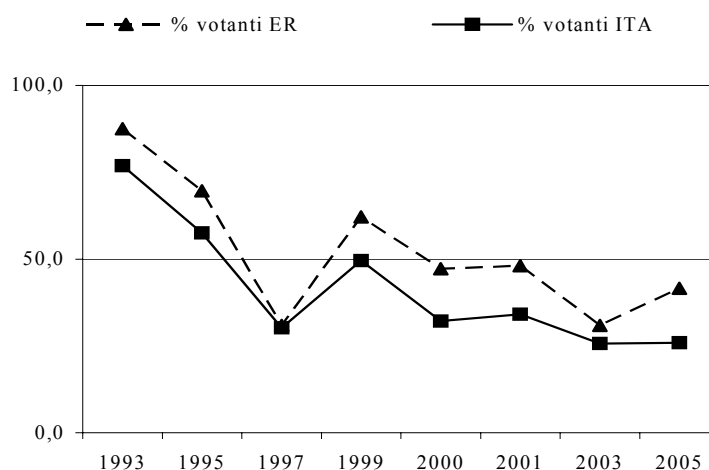


FIG. 4 - *Andamento della partecipazione al voto ai referendum in Emilia-Romagna e in Italia (1993-2005)*

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

La FIG. 4 mostra chiaramente come, ancora nel 1993, in occasione del referendum “politico” sull’adozione del sistema maggioritario, oltre l’80% degli elettori emiliano-romagnoli (e il 77% in Italia) si recavano alle urne. Ma già dal referendum successivo del 1995 - sulla legge Mammi e la privatizzazione della Rai - i votanti sono declinati sensibilmente (69,6% in Emilia-Romagna, 57,5% in Italia). Le tornate referendarie dopo il 1995 vedranno tutte il fallimento del *quorum*. Anche in regione, se si esclude il referendum del 1999 sull’abolizione della quota proporzionale alla Camera, la percentuale di votanti resterà sempre al di sotto della soglia limite del 50%, toccando valori particolarmente bassi con il voto del 2003 sull’articolo 18 e del 2005 sulla fecondazione assistita (FIG.4).

All’aumentare delle difficoltà di superamento del *quorum* si è fatta strada, con maggiore forza, l’opzione del non voto come strategia per contrapporsi a scelte referendarie ritenute sbagliate. L’astensione di chi consapevolmente decide di non andare al

voto per far fallire il referendum, sommandosi alla fetta già consistente di astensionismo di base (quelli che non andrebbero comunque al voto), ha reso più difficile il superamento del *quorum*, contribuendo ad indebolire le potenzialità dell'istituto referendario. Questa possibilità concreta di vincere fuori dalle urne è stata adottata con sempre maggiore convinzione dai partiti che ritenevano assai più semplice giungere al risultato smobilitando piuttosto che invitando a votare contro ⁽¹⁾. Esempi di tale strategia sono stati gli ultimi due turni del 2003, in particolare quello del 2005 ⁽²⁾.

Vediamo nel dettaglio l'andamento del referendum sulla fecondazione assistita. Anche in Emilia-Romagna come nel resto d'Italia non è stato superato il *quorum*. La percentuale di votanti si è attestata sul 41,6%, valore più alto tra tutte le regioni italiane, decisamente più elevato rispetto al dato del Nord nel suo complesso (attorno al 30%) e al 25,9% della media nazionale. Va notato come, nel referendum del 2003 sull'estensione dell'articolo 18, lo scarto tra Emilia-Romagna ed Italia sia stato decisamente più ridotto (solo 5 punti percentuale) (TAB. 4).

Diverse province emiliano-romagnole si sono collocate ai vertici della graduatoria italiana della partecipazione. Tuttavia, l'astensionismo aggiuntivo, ossia la quota di non votanti al referendum che si aggiunge a quella "normale" delle elezioni politiche, ha toccato ovunque livelli particolarmente elevati ⁽³⁾. Neppure dove l'appuntamento è stato più sentito dall'elettorato - come nel capoluogo regionale - si è riusciti a superare il muro del *quorum*.

(1) Non è un caso che dentro le urne manchi la competizione e le opzioni sostenute dai referendari vincano in maniera nettissima.

(2) In occasione del referendum sulla fecondazione assistita l'invito a non andare a votare proveniva sia da una fetta prevalente delle forze politiche di centro-destra che da un'ampia area di centro del centro-sinistra e, soprattutto, rappresentava la posizione ufficiale della Chiesa cattolica.

(3) Come valore di riferimento viene considerata l'elezioni politica precedente.

TAB. 4 - % votanti ai referendum del 2003 e del 2005 in Emilia-Romagna per provincia

	Estensione articolo 18 (2003)	Fecondazione assistita (2005)
Bologna	33,3	47,4
Ferrara	34,6	43,5
Forlì-Cesena	28,0	37,4
Modena	30,7	42,7
Parma	26,7	36,0
Piacenza	24,4	28,3
Ravenna	30,1	45,0
Reggio E.	36,2	44,1
Rimini	26,4	34,5
Emilia-Romagna	30,9	41,6
Italia	25,7	25,9

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

Si può sostenere quindi che l'istituto referendario, negli anni recenti, abbia amplificato le spinte astensioniste, scontando una minore copertura mediatica, la parzialità e la difficoltà di alcuni quesiti, ma anche, come è stato ribadito, la tentazione sempre più frequente da parte dei partiti di ricorrere all'arma astensionista per impedire il superamento del *quorum*.

6. Partiti e coalizioni nel voto regionale: conferme e novità

Alla vigilia delle elezioni regionali del 2005, analogamente a quanto accaduto in occasione delle altre recenti elezioni amministrative, una delle domande chiave che animavano il dibattito politico era quale significato attribuissero i cittadini al voto. Se cioè, nella scelta di partiti e candidati, ma anche nella decisione di andare o meno a votare prevalessero motivazioni locali o nazionali. In altri termini, se il voto degli italiani avesse una valenza prevalentemente amministrativa o se, invece, contenesse un giudizio implicito nei confronti dell'operato del governo nazionale, del partito di maggioranza relativa e del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Le difficoltà del *leader* di Forza Italia di mantenere i consensi conquistati in passato in vista del-

la sfida del 2006 si erano manifestate già in occasione delle ultime elezioni europee e provinciali.

I risultati del voto regionale del 2005, come si vedrà più avanti, hanno sostanzialmente confermato queste indicazioni. A livello nazionale, su 15 regioni al voto, il centro-sinistra ha vinto in 13, conquistando ben 6 regioni rispetto al 2000 senza perderne nessuna. La Casa delle libertà, e in particolare il partito del *premier*, ha subito un'erosione di voti che solo in parte può essere attribuita all'astensione. Alcuni studi immediatamente successivi al voto hanno sottolineato il fatto che, per la prima volta negli ultimi anni, si sono registrati flussi considerevoli di elettori da uno schieramento all'altro⁽⁴⁾.

Prima di analizzare nel dettaglio l'esito dell'elezione, va ricostruito il quadro generale delle forze in campo. Le componenti del centro-sinistra che hanno dato vita alla Federazione dell'Ulivo si presentavano in Emilia-Romagna, ma non in tutte le altre regioni, con la lista unitaria Uniti per l'Ulivo. Questa lista, per la seconda volta in competizione dopo le elezioni europee del 2004, era formata da Ds, Margherita e Sdi. Il candidato del centro-sinistra - il Presidente uscente Vasco Errani - poteva contare sull'appoggio oltre che di Uniti per l'Ulivo, dei Comunisti Italiani, di Rifondazione comunista, dell'Italia dei valori, della Federazione dei Verdi, dell'U.d.eur Popolari. Per il centro-destra, invece, il candidato era Carlo Monaco, sostenuto da Forza Italia, Alleanza Nazionale, Udc, Lega Nord e Nuovo Psi. Gli altri candidati fuori dai due poli erano Bruno Barbieri per la Lista Consumatori e Gianni Correggiati per la lista Alternativa sociale Mussolini.

(4) Un'analisi dell'Istituto Cattaneo di Bologna ha stimato, per il centrosinistra, un guadagno di oltre due milioni di voti rispetto al 2000, e una perdita analoga per il centrodestra (http://www.istcattaneo.org/pubblicazioni/analisi/pdf/Istituto_Cattaneo_Regionali_2005a.pdf).

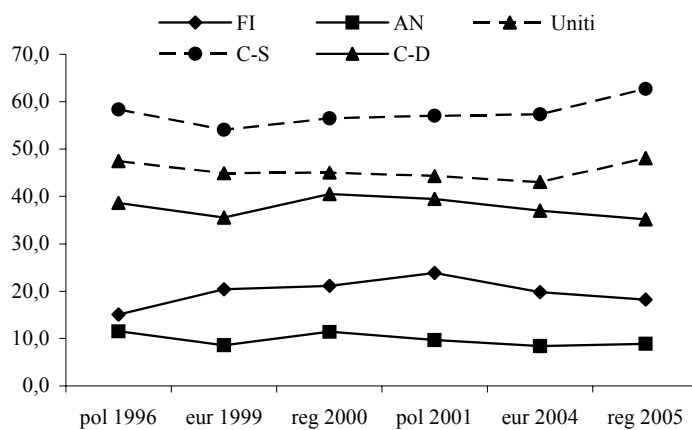


FIG. 5 - *Andamento dei principali partiti e delle due coalizione nelle ultime due elezioni politiche, regionali ed europee in Emilia Romagna*

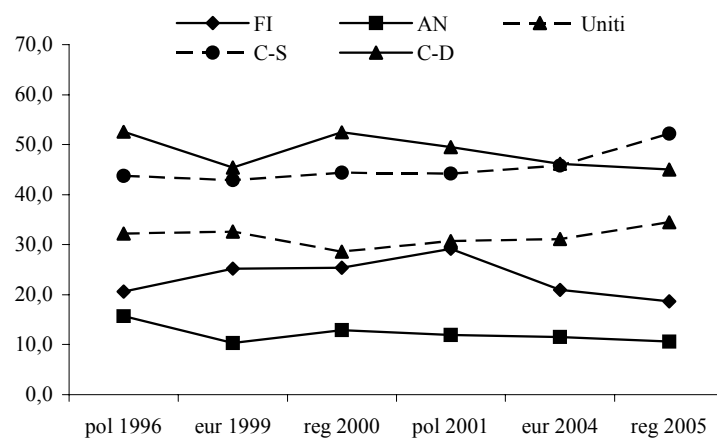


FIG. 6 - *Andamento dei principali partiti e delle due coalizione nelle ultime due elezioni politiche, regionali ed europee in Italia*

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

Le FIGG. 5 e 6 riportano una descrizione sintetica dei risultati ottenuti dai due schieramenti e dalle componenti più rappresentative all'interno di essi lungo l'arco di un decennio, ossia nelle ultime due elezioni regionali, politiche ed europee ⁽⁵⁾. Alle regionali 2005 il centro-sinistra in Emilia-Romagna ottiene il 62,7% dei consensi, un risultato decisamente superiore rispetto alle precedenti regionali del 2000 (56,5%) ed alle altre elezioni prese in considerazione. Al contrario, il centro-destra si attesta sul 35,2%, confermando il dato delle ultime europee ma segnando un arretramento rispetto alle regionali 2000, che lo vedeva oltre il 40%. Il divario tra le due coalizioni, dopo avere toccato il minimo nel 2000, con uno scarto a favore del centro-sinistra di 14 punti percentuale, si è progressivamente allargato, superando nel 2005 i 27 punti percentuali. Va notato come anche a livello nazionale, dove il rapporto di forza tra i poli è più equilibrato, le curve dei consensi seguano un andamento simile: crescente per il centro-sinistra dal 2000-2001 e calante per il centro-destra dal 2001. Per ciò che concerne le *performance* delle singole forze politiche, Uniti nell'Ulivo nel 2005 supera i consensi ottenuti alle elezioni europee, passando dal 43% al 48,1%. Questo valore migliora anche il risultato conquistato separatamente da Ds e Margherita negli anni precedenti.

In campo opposto, Forza Italia registra, invece, il risultato peggiore dal 1996 ottenendo il 18,2%, anche se il declino in regione è meno accentuato di quello nazionale. Per la prima volta, infatti, la percentuale di voti per il partito in Emilia-Romagna si allinea ai valori registrati in tutto il paese. Infine, per Alleanza nazionale l'elezione 2005 ha confermato il dato del 2004 (attorno al 9%) (FIGG.5 e 6).

L'analisi, distinta per provincia, indica una certa variabilità territoriale dei risultati per entrambi gli schieramenti. Il centro-sinistra supera ampiamente il 60% nell'area di Bologna, Forli-

(5) Si tenga conto che, per mantenere la comparabilità dei risultati, sono stati inclusi, in tutte le elezioni prese in esame e laddove presenti, all'interno del centro-destra il Nuovo Psi di De Michelis e la lista Sgarbi, e nel centro-sinistra la Svp e il Partito Sardo d'Azione.

Cesena, Modena, Ravenna e Reggio Emilia mentre il centro-destra raggiunge o sfiora il 40% nelle restanti aree della regione. In particolare, Piacenza è l'unica provincia dove il centro-destra è in vantaggio (48,8 % contro 48,1% del centro-sinistra), risultato già riscontrato nelle elezioni europee del 2004. Spostandosi sul versante dei partiti, Uniti per l'Ulivo conquista la soglia simbolica del 50% nelle stesse province dove il centro-sinistra è più forte. La percentuale più alta è quella di Reggio Emilia (54,3%), la più bassa quella di Piacenza (29,8%). È sempre nella provincia di Piacenza che Forza Italia ottiene il massimo dei consensi (26,6%), avvicinandosi al risultato di Uniti per l'Ulivo (TABB. 5 e 6). Nel confronto con le precedenti elezioni regionali lo spostamento di consensi a vantaggio del centro-sinistra è generalizzato a tutte le province, con una maggiore accentuazione nel forlivese e nel ravennate, dove si sono registrati incrementi sino a 10 punti percentuale per il centro-sinistra contro una crescita media di 7 punti percentuali (TABB. 5 e 6).

Un altro modo per valutare le *performance* delle forze politiche è quello di confrontare la variazione assoluta (e non percentuale) dei voti, ottenendo in questo modo un risultato che tiene sotto controllo il differenziale di astensionismo esistente tra elezioni. In uno scenario, come quello attuale, di declino della partecipazione elettorale, la base di calcolo dei voti validi si assottiglia. Ciò significa, ad esempio, che risultati analoghi - in percentuale - conseguiti da un partito o schieramento in due momenti o elezioni diversi possono nascondere una perdita di consensi in termini assoluti.

TAB. 5 - % voti per Uniti per l'Ulivo e Forza Italia alle elezioni degli ultimi 5 anni in Emilia-Romagna per provincia

	Uniti per l'Ulivo (Ds+Margherita)				Forza Italia			
	Reg. 2005	Reg. 2005- Prov. 2004	Reg. 2005- Eur. 2004	Reg. 2005- Reg. 2000	Reg. 2005	Reg. 2005- Prov. 2004	Reg. 2005- Eur. 2004	Reg. 2005- Reg. 2000
Bologna	50,4	+2,3	+3,1	+2,3	16,6	-2,9	-1,6	-1,2
Ferrara	44,1	+3,7	+6,3	+1,5	20,1	-3,3	-1,7	+1,1
Forli-Ces.	49,6	+6,2	+9,2	+6,9	17,7	-4,1	-2,6	-1,2
Modena	51,1	+1,1	+6,2	+1,8	16,6	-2,5	-1,9	-0,2
Parma	42,0	+3,3	+5,3	+5,1	22,6	-2,5	-0,7	+4,8
Piacenza	29,8	+4,2	+2,0	+0,3	26,6	-0,5	+0,1	+1,2
Ravenna	52,8	-	+3,9	+7,8	15,7	-	-1,8	-
Reggio E.	54,3	+2,4	+4,1	+0,3	15,1	-0,9	-1,2	+1,2
Rimini	43,7	+4,0	+6,9	+2,2	20,9	-3,9	-2,3	+0,4
Totale	48,1	+3,4	+5,1	+3,1	18,2	-2,9	-1,6	+1,8

Uniti per l'Ulivo corrisponde a: Ds+Margherita (prov. 2004); Ds+I democratici+Sdi (region. 2000). Alle prov. 2004 è incluso anche l'Udeur nelle province dove si è presentato nella Margherita o assieme all'Sdi.

TAB. 6 - % voti per il centro-sinistra e per il centro-destra alle elezioni degli ultimi 5 anni in Emilia-Romagna per provincia

	Centro-sinistra				Centro-destra			
	Reg. 2005	Reg. 2005- Prov. 2004	Reg. 2005- Eur. 2004	Reg. 2005- Reg. 2000	Reg. 2005	Reg. 2005- Prov. 2004	Reg. 2005- Eur. 2004	Reg. 2005- Reg. 2000
Bologna	65,1	+1,1	+4,6	+6,4	32,7	-1,6	-1,3	-5,6
Ferrara	59,3	+2,9	+6,5	+6,1	38,8	+1,6	-2,5	-4,4
Forli- Cesena	63,5	-0,6	+7,8	+6,9	34,9	+1,8	-3,8	-5,2
Modena	64,2	-0,6	+4,9	+5,2	33,7	-0,4	-1,7	-4,6
Parma	58,1	+2,0	+6,4	+7,8	39,6	-4,3	-2,4	-6,0
Piacenza	48,1	+2,5	+6,7	+7,1	48,8	-1,6	0,0	-6,2
Ravenna	67,0	-	+4,9	+5,8	30,9	-	-1,8	-4,8
Reggio E.	67,9	+0,2	+3,5	+4,5	30,4	+0,6	-0,7	-3,2
Rimini	60,0	+1,2	+6,3	+7,1	37,9	+0,6	-2,2	-5,9
Totale	62,7	+1,4	+5,4	+6,2	35,2	-1,0	-1,8	-5,1

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

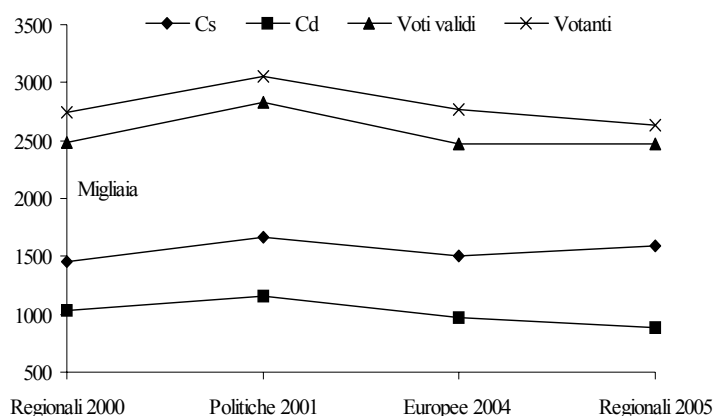


FIG. 7 - Voti ottenuti dalle coalizioni politiche nelle elezioni degli ultimi 5 anni in Emilia-Romagna (dati assoluti)

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

La FIG. 7 ci dà l'idea di quanto sia variato il bacino elettorale di voti dei due schieramenti negli ultimi 5 anni ⁽⁶⁾. Mentre il totale degli elettori è rimasto stabile, il numero di votanti e di voti validi risulta più alto alle elezioni politiche, andando quindi a condizionare le *performance* delle coalizioni che, in questa elezione, ottengono entrambe più consensi. Particolarmente interessante è il confronto tra le due elezioni regionali. A fronte di una base elettorale stabile di 3 milioni e 440 elettori nel 2005, i votanti sono stati circa 100 mila in meno. La contrazione ha avuto effetti sia sui voti validi (-44 mila) che sui voti non validi (-55 mila). Il dato più rilevante è la divaricazione tra il comportamento del centro-sinistra, che cresce di oltre 150 mila voti, e quello del centro-destra, che perde quasi 170 mila consensi (FIG.7).

(6) È stato escluso il dato delle provinciali 2004 in quanto l'assenza dei dati di Ravenna avrebbe inficiato il confronto.

TAB. 7 - % incidenza dei voti per Uniti per l'Ulivo sul totale dei voti al C-S alle elezioni regionali 2005 e 2000, alle provinciali 2004 e alle europee 2004 in Emilia Romagna per provincia

	% Uniti per l'Ulivo sul tot C-S				
	Reg. 2005	Reg. 2000	Pol. 2001	Eur. 2004	Prov. 2004
Bologna	79	83	80	78	77
Ferrara	75	79	76	72	74
Forlì-Cesena	78	75	77	73	67
Modena	80	83	80	76	77
Parma	74	74	71	71	69
Piacenza	66	74	66	67	58
Ravenna	79	74	80	79	-
Reggio E.	80	84	80	78	74
Rimini	73	80	76	68	68
Emilia Romagna	77	80	78	75	73

TAB. 8 - % incidenza dei voti per Forza Italia sul totale dei voti al C-D alle elezioni regionali 2005 e 2000, alle provinciali 2004 e alle europee 2004 in Emilia-Romagna per provincia

	% Forza Italia sul tot C-D				
	Reg 2005	Reg 2000	Pol 2001	Eur 2004	Prov 2004
Bologna	49	50	49	54	50
Ferrara	50	55	54	54	49
Forlì-Cesena	49	54	51	56	58
Modena	48	50	52	53	50
Parma	55	54	54	56	41
Piacenza	51	48	51	55	50
Ravenna	49	59	55	58	-
Reggio E.	48	48	48	53	47
Rimini	52	56	55	59	54
Emilia-Romagna	50	52	52	55	45

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

Si può dire, quindi, che nel 2005 è emersa una forte disaffezione che si manifesta sempre più con l'astensione e sempre meno con il rifiuto dentro le urne. Le forze del Centro-destra hanno perso una quota considerevole di elettori che sono andati ad ingrossare le fila dei non votanti e dello schieramento

opposto.

Per completare la ricostruzione dei risultati elettorali in Regione è stato preso in esame un indicatore che misura il peso della forza politica prevalente all'interno degli schieramenti ⁽⁷⁾. Le TABB. 7 e 8 ci dicono che nel 2005 su 100 voti ottenuti dal centro-sinistra 77 erano da ascrivere a Uniti per l'Ulivo, con variazioni comprese tra il valore massimo di 80 nel modenese e reggiano e minimo di 66 nel piacentino. Nel centro-destra, Forza Italia ha conquistato in media il 50% dei voti del suo schieramento, con punte di 55% nel parmense. Si può notare, inoltre, una certa relazione tra forza dello schieramento e peso relativo della componente più importante: laddove la coalizione raggiunge risultati migliori maggiore è la concentrazione di voti per il partito principale e viceversa (meno voti, meno concentrazione) ⁽⁸⁾.

La capacità di raccogliere consensi all'interno della propria area politica di riferimento varia inoltre in base al tipo di elezione. Uniti per l'Ulivo (o le aggregazioni corrispondenti nelle altre elezioni) ha un peso relativo che è massimo alle regionali e minimo alle provinciali. Al contrario, Forza Italia ha contato di più all'interno del suo schieramento quando si è votato per le elezioni europee che nelle elezioni locali e politiche.

7. *Un tentativo di interpretazione del voto personale*

Il tema della personalizzazione del voto (ossia il voto al solo candidato) si è imposto rapidamente nel dibattito politico e nelle scelte dell'elettorato, ma resta un fenomeno alquanto complesso da decifrare. Il voto personale può essere interpretato come un indicatore di forza del candidato, derivante da caratteristiche sue peculiari (*incumbency*, visibilità pubblica, carisma, ecc.) indipendenti dall'azione dei partiti che lo sostengono, a

(7) Gli indici si riferiscono al rapporto tra voti al partito e voti allo schieramento. Nel computo non sono considerati i voti al solo presidente.

(8) Questa relazione non vale per Piacenza, dove il centro-destra conquista più consensi ma il peso di Forza Italia resta su valori medi regionali

cui fa piuttosto da traino. Diversamente, può essere considerata una variabile subordinata al (e non sostitutiva del) contesto politico locale, alla forza degli schieramenti, al grado di frammentazione dei partiti, andando ad esprimere, per certi versi, una sorta di fiducia coalizionale indipendente dal voto alle singole liste.

Iniziamo col descrivere il quadro generale del fenomeno. Nelle ultime elezioni regionali circa un decimo (9,8%) dei voti validi espressi dagli elettori indicavano una preferenza per il solo presidente e non per le liste ad esso collegate⁽⁹⁾, un valore rilevante se si considera che dal 2000 al 2005 si è avuta una crescita di 3,4 punti percentuale. A livello territoriale i risultati mostrano una certa variabilità, oscillando tra il 13,6% per l'area di Piacenza, il 12,7% per quella di Bologna e valori di poco superiori al 7% per le aree di Modena e di Forlì-Cesena. L'incremento è stato più sensibile proprio nel piacentino (+8,1 punti percentuale) (TAB. 9).

Nella composizione del dato generale vanno considerate distintamente le singole *performance* dei diversi candidati, che hanno contribuito con maggiore o minore forza al risultato complessivo. Da questo confronto emerge come sia stato soprattutto il candidato del centro-sinistra Vasco Errani ad avere conquistato più voti personali (10,8% contro 6,1% dello sfidante di centro-destra) e ad avere accresciuto rispetto a cinque anni prima questa componente di consensi (+4,4 contro +0,4 del precedente candidato del centro-destra). L'area del piacentino e del bolognese sono quelle a maggiore tasso di personalizzazione per entrambi i candidati.

In particolare, nella provincia di Piacenza Errani conquista ben il 18,8% di voti personali (mentre Monaco arriva al 7,5%) (TAB. 9).

(9) Si ricorda che il voto personale poteva derivare sia dal voto al solo candidato presidente che dal voto per un candidato presidente e al contempo per una lista provinciale tra quelle che non lo appoggiavano (il cosiddetto voto disgiunto).

TAB. 9 - % di voti personali dei candidati di centro sinistra e centro destra alle ultime due elezioni regionali in Emilia Romagna per provincia

	Tutti i candidati presidenti		Candidato presidente centro-sinistra		Candidato presidente centro-destra	
	Reg 2005	Diff. % 2005- 2000	Reg 2005	Diff. %	Reg 2005	Diff. %
				2005- 2000		2005- 2000
Bologna	12,7	+3,3	14,2	+3,6	8,9	+0,2
Ferrara	9,3	+4,4	10,1	+6,4	5,7	-0,1
Forlì- Cesena	7,7	+2,8	7,8	+4,0	5,3	+0,1
Modena	7,3	+3,2	8,1	+5,1	4,5	+0,3
Parma	9,3	+2,6	11,3	+3,3	5,3	+0,8
Piacenza	13,6	+8,1	18,8	+10,9	7,5	+4,5
Ravenna	8,4	+0,0	8,6	-0,4	5,3	-1,2
Reggio E.	8,4	+3,9	8,7	+5,1	4,8	-0,3
Rimini	9,6	+4,9	10,1	+5,4	4,0	-0,7
Totale	9,8	+3,4	10,8	+4,4	6,1	+0,4

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni

Trovano quindi conferma alcune caratteristiche della personalizzazione già riscontrate in precedenza, come la tendenza alla crescita e la persistente e significativa differenza tra le province. Si aggiunge, in questa ultima elezione regionale, una maggiore capacità per il centro-sinistra di sfruttare l'effetto candidato. Quanto questi risultati siano stati prodotti dal valore aggiunto espresso dai candidati (quindi da fattori individuali) non è facilmente rilevabile attraverso dati ufficiali⁽¹⁰⁾. E' invece possibile associare i tassi di personalizzazione (complessivi e dei due candidati principali) ad alcuni fattori di contesto, come l'ampiezza del Comune, l'astensionismo e le percentuali di voti conseguiti dagli schieramenti.

La FIG. 8 ci dice che il livello di personalizzazione del voto resta stabile passando dai Comuni più piccoli (meno di 5 mila

(10) L'unico indicatore immediatamente utilizzabile è quello di *incumbency*, che però non risulta utile nelle elezioni regionali con candidati unici su tutto il territorio.

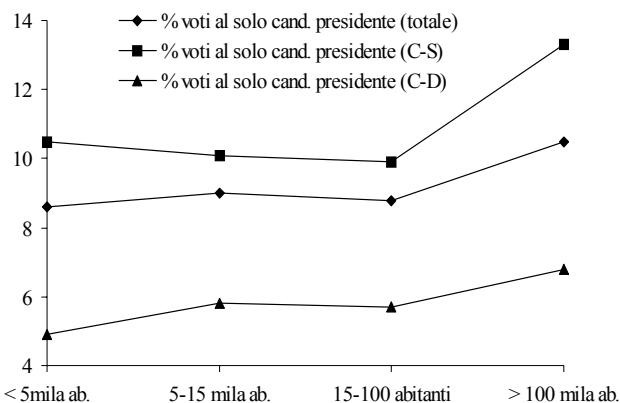


FIG. 8. - Percentuale di voti al solo candidato per ampiezza del comune in Emilia Romagna (regionali 2005)

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

*Nella categoria dei Comuni con oltre 100 mila abitanti sono compresi tutti i capoluoghi di provincia, incluso Piacenza.

abitanti) a quelli medi (fino a 50 mila), mentre cresce decisamente nei comuni più grandi, con oltre 100 mila abitanti. Questa relazione è più accentuata per il candidato del centro-sinistra (FIG. 8).

Per quanto riguarda, invece, la connessione con la variabile astensionismo i risultati, disaggregati a livello di singolo comune, indicano una assenza di legame, una sostanziale indipendenza tra le due variabili (FIG. 9). Infatti, come si può ricavare dalle tabelle precedenti, le aree con i livelli più alti di voto al solo candidato sono quelle di Bologna e di Piacenza, dove l'astensionismo tocca nel primo caso valori minimi e nel secondo i valori massimi in Regione. Infine, è stata presa in esame la relazione, sempre a livello di singolo Comune, tra il tasso di personalizzazione dei candidati del centro-sinistra e del centro-destra e la forza dei rispettivi schieramenti (percentuale di voti ottenuti). Viene fuori un dato interessante: l'incidenza dei

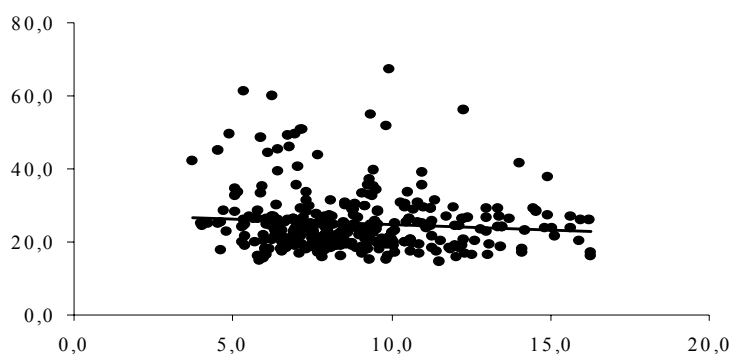


FIG. 9 - % di astenuti e % di voti al solo candidato in Emilia-Romagna alle regionali 2005 (dati disaggregati per Comune)

Fonte: Elaborazione dati Ministero degli Interni.

voti al solo candidato del centro-destra è indipendente dalla *performance* delle liste che lo appoggiano, mentre per il centro-sinistra emerge una relazione inversa abbastanza forte (con un coefficiente r^2 di 0,34) (FIGG. 10 e 11). Ciò significa che la percentuale di voti espressi al solo candidato Errani è stata maggiore dove il centro-sinistra ha preso meno voti e viceversa. Questo risultato può essere letto come una conferma della forza dei partiti di governo locale, che continuano a mantenere una forte presa sull'elettorato nonostante le dinamiche personalistiche innescate dal maggioritario.

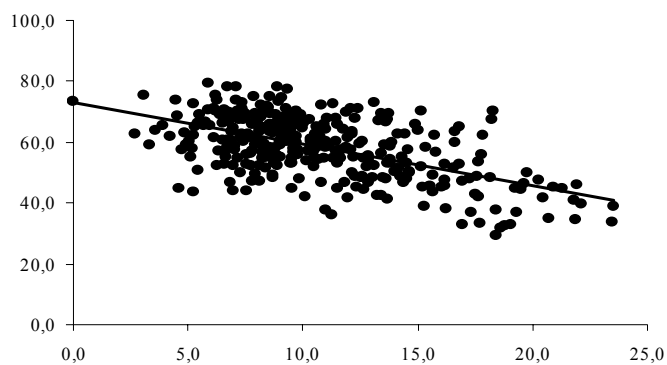


FIG. 10 - % voti al centro-sinistra e % di voti al solo candidato Errani in Emilia-Romagna alle regionali 2005 (dati disaggregati per comune)

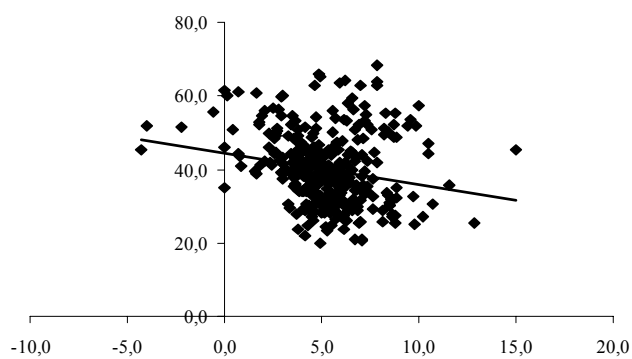


FIG. 11 - % voti al centro-destra e % di voti al solo candidato Monaco in Emilia-Romagna alle regionali 2005 (dati disaggregati per Comune)

Fonte Elaborazione dati Ministero degli Interni.

I sindaci: carriere ed opinioni di una nuova classe politica

Sommario

1. *Introduzione.* – **2.** *I profili dei sindaci dell'Emilia-Romagna.* – **3.** *La figura del sindaco dell'Emilia-Romagna rispetto ai sindaci del resto d'Italia.* – **4.** *Gli effetti del limite del doppio mandato sui sindaci.* – **5.** *Le carriere dei sindaci emiliano-romagnoli in prospettiva comparata.* – **6.** *Sindaci e amministrazioni regionali: il caso emiliano-romagnolo in prospettiva comparata.* – **7.** *Indicatori di performance regionale: soddisfazione per le politiche pubbliche regionali.* – **8.** *Indicatori di performance regionale: soddisfazione per i meccanismi di rappresentanza e cooperazione a livello.* – **9.** *Fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale.* – **10.** *Uno sguardo alle opinioni politiche dei sindaci ed ex-sindaci.*

1. Introduzione

Dalla prima metà degli anni Novanta il sistema politico italiano ha conosciuto un profondo processo di riforma. La crisi del sistema politico a seguito delle inchieste giudiziarie e del tramonto dei tradizionali partiti politici ha portato, tra l'altro, all'adozione di un numero rilevante di riforme riguardanti tutti i livelli istituzionali. A livello nazionale, per esempio, la l. 276 del 1993 ha modificato il sistema elettorale in senso quasi maggioritario, che ha incentivato una parziale bipolarizzazione del sistema partitico, favorendo al contempo l'identificazione di una maggioranza politica per via elettorale e la stabilità dei governi. Al contempo, la riforma del Titolo V approvata dal governo del centrosinistra nel 2001 ha ridisegnato in senso quasi federale le relazioni tra il centro nazionale e le Regioni (1). A

(1) Cfr. S. FABBRINI e M. BRUNAZZO, *Federalising Italy. The convergent effects of Europeanization and domestic mobilization on the Italian territorial system*, in *Re-*

livello subnazionale, la l. 81 del 1993 ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente delle Province, così come la l. costituzionale 1 del 1999 ha introdotto l'elezione diretta del presidente delle Regioni. Lo specifico incontro venutosi a creare tra la crisi a livello nazionale e le riforme avvenute a livello locale e regionale ha costituito i presupposti per un cambiamento significativo della vita politica italiana e della sua classe politica ⁽²⁾.

In particolare, la pressione congiunta di fattori politici nazionali e regionali ha comportato un rilevante cambiamento nella struttura delle opportunità politiche, ovvero delle dimensioni rilevanti del sistema politico che incentivano o scoraggiano la mobilitazione collettiva a livello individuale e/o collettivo ⁽³⁾. Soprattutto a livello locale, tale pressione ha permesso la mobilitazione di attori sociali prima esclusi dalla vita politica, incentivando, quindi, il cambiamento della composizione della classe politica, della strutturazione delle carriere degli uomini politici e ha favorito l'affermarsi di nuovi rapporti tra le diverse istituzioni ⁽⁴⁾. In questo capitolo si cercherà di portare evidenze empiriche favorevoli a questa tesi, guardando ai cambiamenti intercorsi alla figura che forse ha meglio interpretato questa stagione di profonde riforme: quella del sindaco ⁽⁵⁾.

gional and federal studies, 2003, pp. 100-120.

(2) Cfr. i lavori, soprattutto, di L. VERZICHELLI, tra cui: *Changing patterns of political careers in Italy: Pluralized opportunities and permeable elite circulation*, relazione non pubblicata, Circap, Università di Siena; *Da un ceto parlamentare all'altro: il mutamento del personale legislativo italiano*, in *Maggioritario finalmente? La trasformazione elettorale, 1994-2001*, a cura di ROBERTO D'ALIMONTE e STEFANO BARTOLINI, Bologna, il Mulino, pp. 319-361.

(3) Cfr. S. TARROW, *Power in movement. Social movements, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 18.

(4) Si veda, per esempio, *Caratteristiche della classe politica locale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2000, pp. 1189-1208.

(5) La letteratura scientifica sui cambiamenti intercorsi a livello comunale è piuttosto vasta. Si veda, tra gli altri, G. BALDINI, G. LEGNANTE, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. BALDINI, *The direct election of mayors: An assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001*, in *Journal of modern Italian studies*, 2002, pp. 364-379; Cfr. S. FABBRINI, *Features and implications of semi-parliamentarism. The Direct election of Italian mayors*, in *South European society and politics*, 2001, pp. 47-70; A. AGOSTA,

L'attenzione particolare che qui si vuole attribuire alla figura del sindaco deriva da più considerazioni. In primo luogo, la l. 81 del 1993 ha attribuito al sindaco di disporre di una forma di legittimazione prima sconosciuta. In effetti, attraverso l'elezione diretta, la sua legittimazione viene ad essere prima di tutto personale, così come il rendiconto delle azioni promosse dalla giunta da lui presieduta. Questo ha permesso al sindaco di diventare il capo indiscusso dell'organo esecutivo comunale, esaltando la funzione trasformativa della sua *leadership* (contrapposta a quella conservativa esercitata fino a quel momento)⁽⁶⁾. In secondo luogo, la pur scarsa letteratura scientifica è concorde nel mostrare come la riforma abbia contribuito a modificare in modo significativo le caratteristiche socio-anagrafiche dei sindaci e i loro percorsi di carriera, nel più ampio ambito dei cambiamenti intercorsi all'interno della classe politica degli amministratori locali⁽⁷⁾. Infine, i sindaci (soprattutto quelli delle grandi città) hanno acquisito una visibilità prima sconosciuta sia sul piano regionale che su quello nazionale. A seguito della riforma promossa dalla l. 81 del 1993, i sindaci hanno sviluppato una visione critica dei loro rapporti con le istituzioni di livello "superiore", soprattutto quelle regionali e nazionali. Il miglior esempio della "nuova coscienza" di sé stessi e del loro ruolo sviluppata dai sindaci è forse costituita dal progetto di un "partito dei sindaci" di cui si è a lungo discusso nella seconda metà degli anni Novanta.

L'obiettivo di queste pagine è duplice: in primo luogo si presentano i cambiamenti conosciuti dalla figura del sindaco analizzando brevemente le sue principali caratteristiche socio-

Sistema elettorale e governo locale. Gli effetti politici e istituzionali della riforma del 1993, in *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, a cura di S. OPERTO, Milano, Angeli, pp. 31-58; G. PASQUINO, *Le elezioni comunali nella transizione italiana. La costruzione della leadership*, in *Teoria politica*, 2001, pp. 91-106; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

(6) Sulle caratteristiche delle diverse *leadership*, cfr. S. FABBRINI, *Il principe democratico*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

(7) Cfr. F. RAMELLA (a cura di), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e LaPolis - Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino, settembre 2004.

politiche; un'attenzione particolare verrà attribuita ai cambiamenti conosciuti dalla figura del sindaco a poco più di dieci anni dall'entrata in vigore della riforma, così come agli effetti del limite del doppio mandato per il sindaco introdotto nel 1993 sul ricambio dei vertici dei consigli comunali.

In secondo luogo, si presenteranno alcune analisi che delineano i rapporti generatisi tra i sindaci e gli altri livelli istituzionali. Per fare questo si presenteranno alcuni dati sulle carriere dei sindaci, per verificare se esse rimangano carriere principalmente legate al livello locale/comunale o se si stiano affermando in Italia percorsi multilivello⁽⁸⁾. Inoltre, verranno presentati dei dati che misurano le considerazioni dei sindaci rispetto alla quantità e qualità dei rapporti tra le amministrazioni regionali, il loro grado di fiducia nelle istituzioni regionali, le preferenze politiche dei sindaci.

L'analisi riguarderà principalmente i sindaci della regione Emilia-Romagna, ma, per una più completa comprensione del caso in questione, laddove si renderà necessario i dati saranno riportati in chiave comparata. Le caratteristiche socio-anagrafiche dei sindaci, gli effetti del limite del doppio mandato e l'analisi dei percorsi di carriera verranno studiati servendosi della banca dati messa a disposizione dal Ministero degli Interni che va sotto il nome di Anagrafe degli amministratori locali. In essa sono riportate le principali caratteristiche socio-anagrafiche dei sindaci, dei membri delle giunte e dei consigli comunali. Il periodo preso in considerazione per l'analisi va dal 1985 al 2005. Le opinioni dei sindaci rispetto alle istituzioni

(8) Nonostante l'onerosità della costruzione di banche dati finalizzate all'identificazione delle carriere politiche, alcuni autori hanno compiuto importanti (primi) tentativi nello studio della mobilità degli uomini politici. Si veda, tra gli altri: K. DESCHOUWER, *Multilevel systems and political careers: the pleasure of getting lost*, relazione presentata all'ECPR Joint Sessions di Grenoble, 6-11 aprile 2001; J. BORCHERT, *Movement and linkage in political careers, individual ambition and institutional repercussions in a multi-level setting*, relazione presentata all'ECPR Joint Sessions di Grenoble, 6-11 aprile 2001; K. STOLZ, *Moving up, moving down: political careers across territorial levels*, in *European journal of political research*, 42, 2, 2003, pp. 223-248. Sull'Italia si veda, L. VERZICHELLI, *Changing patterns of political careers in Italy: Pluralized opportunities and permeable elite circulation*, Circap, Università di Siena, paper non datato.

regionali e le loro opinioni politiche sono invece il risultato di interviste telefoniche condotte nella seconda metà del 2005 su un campione rappresentativo di sindaci o *ex-sindaci*.

2. I profili dei sindaci dell'Emilia-Romagna

I dati messi a disposizione del Ministero degli Interni mostrano come il sindaco emiliano-romagnolo sia tipicamente una persona con età compresa tra i quaranta e i cinquant'anni, abbia un titolo di studio elevato, sia di sesso maschile e svolga (o abbia svolto) una professione nel campo prevalentemente amministrativo. I sindaci con meno di quarant'anni sono relativamente poco numerosi, circa il 22% del totale, così come i sindaci con più di sessant'anni, circa l'8% del totale. E' da notare che al crescere delle dimensioni dei comuni cresce tendenzialmente anche l'età media dei sindaci. Ben il 61,5% dei primi cittadini delle grandi città (con popolazione superiore a 50.000 abitanti) ha un'età compresa tra i cinquanta e i sessant'anni (contro una percentuale del 23,3% nei comuni di dimensioni medio-grandi (da 15.000 a 50.000 abitanti) e del 32% nei comuni con dimensioni medio-piccole (da 5.000 a 15.000 abitanti)).

Seppure in modo meno marcato, un uguale andamento è riscontrabile anche guardando alla distribuzione dei titoli di studio conseguiti. In linea generale, i sindaci possiedono la licenza di scuola media superiore (nel 49,8% dei casi) o la laurea (nel 41,4% dei casi). Nel caso dei comuni medio-grandi, il 69% dei sindaci possiede un titolo di studio di scuola media superiore, una percentuale grosso modo analoga a quella dei sindaci che possiedono un diploma di laurea riscontrata nei comuni di grandi dimensioni. Di converso, i sindaci con titoli di studio inferiori si trovano principalmente nei comuni piccoli o medio-piccoli.

L'età dei sindaci e il titolo di studio posseduto sembrano rispondere ad un andamento che identifica quella che si potrebbe definire la "logica della specializzazione": al crescere delle dimensioni dei comuni, cresce la responsabilità associata alla ge-

stione della cosa pubblica; di conseguenza, aumenta l'esigenza che il sindaco disponga di una preparazione intellettuale e di una esperienza amministrativa e politica adeguata. Questa considerazione è confermata anche dal tipo di professioni svolte dai sindaci emiliano-romagnoli. La maggior parte dei sindaci infatti viene da esperienze di lavoro nel campo dell'amministrazione, ma, soprattutto nei grandi Comuni, non è raro trovare appartenenti alle professioni intellettuali, liberali, tecniche e scientifiche. Molto sottorappresentati sono i sindaci provenienti dalle professioni agricole e dalle professioni legate alla produzione e trasformazione dei materiali. Infine, nei comuni di dimensioni piccole o medio-piccole si nota la presenza di sindaci appartenenti alle professioni inerenti il commercio o non occupati (studenti, pensionati e altre categorie) ⁽⁹⁾.

Infine, i sindaci emiliano-romagnoli sono principalmente uomini, anche se, nei comuni di dimensioni piccole, medio-piccole o medio-grandi si nota una certa presenza femminile (rispettivamente 17,1%, 21,9% e 21,2%). Resta il fatto che una presenza femminile che, nel complesso, arriva a malapena al 20% mostra ancora una volta le difficoltà di accesso ai vertici delle amministrazioni comunali delle donne. E' da notare come le donne trovino un più facile accesso alle cariche di consigliere o di assessore rispetto alla carica di sindaco. Sono di genere femminile circa il 23% dei consiglieri, il 28% degli assessori esterni al consiglio e il 22% degli assessori. Tali percentuali non subiscono significative variazioni al crescere delle dimensioni dei comuni. Esse permettono alcune considerazioni più generali rispetto al reclutamento delle donne nella vita politica dei municipi emiliano-romagnoli. Se in passato la scarsa presenza femminile tra i sindaci poteva essere imputata alle caratteristiche che assumeva il processo decisionale (a livello di partiti e di consiglio) attraverso cui veniva identificato il primo cittadino, dopo l'introduzione della riforma essa sembra riguarda-

(9) L'archivio del Ministero degli Interni classifica gli amministratori secondo le categorie professionali dell'ISTAT del 1981. Questa classificazione privilegia la specificità delle mansioni, la posizione gerarchica e i settori merceologici, rispetto alla tradizionale collocazione di classe.

re maggiormente il processo di selezione dei candidati. In effetti, come si vedrà tra poco, il numero delle donne assessore cresce costantemente nel tempo, arrivando a stabilizzarsi attorno al 20-25% fatto registrare negli ultimi anni. Il fatto che anche il numero delle donne consigliere sia cresciuto nelle ultime elezioni non è cosa di poco conto se si pensa che la l. 81 del 1993 introduce il regime della preferenza unica, che, di per sé, inasprisce la concorrenza interna alle singole liste. I buoni risultati ottenuti dai candidati di genere femminile mostrano da una parte che le donne che riescono ad accedere alle liste sono competitive, dall'altra evidenziano come le barriere alla rappresentanza femminile rimandino probabilmente a una dimensione extra-elettorale.

3. *La figura del sindaco dell'Emilia-Romagna rispetto ai sindaci del resto d'Italia*

Fin qui si è visto come i sindaci attualmente in carica in Emilia-Romagna siano stati scelti non solo per la loro capacità politica, ma anche per la professionalità nel gestire la cosa pubblica che possono mettere a disposizione dei cittadini. E' sempre stato così? La riforma del 1993 ha inciso sulla modificazione dei profili socio-anagrafici dei sindaci emiliano-romagnoli? L'evoluzione della figura del sindaco emiliano-romagnolo segue andamenti simili a quella registrata nel resto d'Italia ⁽¹⁰⁾?

Alla prima domanda, la letteratura ha dato una risposta sostanzialmente positiva. Diversi autori mettono in luce una discontinuità nella figura del sindaco rispetto agli anni passati ⁽¹¹⁾. Dalla seconda metà degli anni Novanta, i sindaci italiani

(10) Per questo paragrafo, l'ultimo anno di riferimento è costituito dal *file* nazionale aggiornato al 31 dicembre 2004. Purtroppo, al momento in cui si scrive, i dati nazionali del 2005 sono incompleti e distinti per Provincia.

(11) Cfr. F. RAMELLA (a cura di), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e La-Polis – Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino, settembre 2004; A. FLORIDIA, *Sindaci assessori e consiglieri. Figure sociali e differenze di genere nei governi locali della Toscana*, IRPET e Regione Toscana, 1999; G. BET-

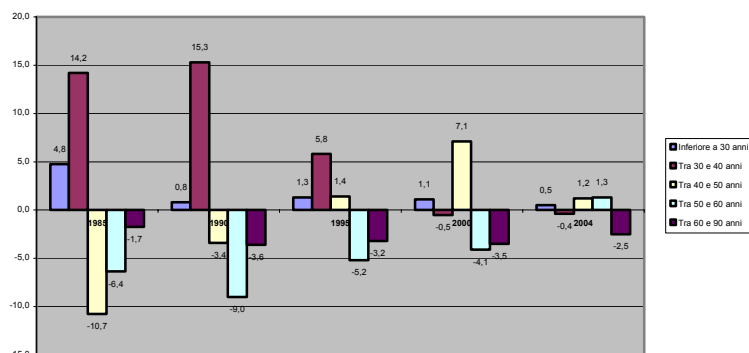
possiedono un titolo di studio in media superiore ai loro predecessori (soprattutto quelli delle grandi città); il profilo lavorativo è oggi più orientato verso le professioni intellettuali e liberali che nel passato e, dai primi anni del decennio in corso, vi è un bilanciamento tra queste professioni e la sostanziale storica preminenza delle professioni amministrative. Come ricorda Ramella, “Le professioni intellettuali e liberali crescono in modo consistente fino al 1998-1999 per andarsi poi a stabilizzare su una posizione di sostanziale parità con i sindaci delle professioni amministrative. Questo è avvenuto soprattutto nei centri urbani più grandi” (12). Infine, le donne hanno avuto un maggiore accesso alla carica di sindaco, anche se la loro presenza resta molto limitata. Nel complesso, insomma, la riforma sembra aver provocato un rilevante innalzamento dei pre-requisiti sociali (e successivamente politici) per ricoprire un incarico di governo. E questo è avvenuto soprattutto nei centri maggiori. I soggetti che si sono tendenzialmente avvantaggiati della riforma sono state le donne, i non-occupati, i soggetti più istruiti e gli appartenenti alle professioni liberali e intellettuali. Al contrario, rimangono esclusi dai benefici della riforma i giovani e gli appartenenti alle professioni amministrative (questi ultimi, comunque, erano molto presenti già in passato).

Se questa è la tendenza generale, un’osservazione più attenta del caso emiliano-romagnolo mostra alcuni elementi di complessità. I grafici 1, 2, 3 e 4 riportano le differenze in punti percentuali dei sindaci emiliano-romagnoli rispetto ai profili socio-anagrafici dei primi cittadini degli altri comuni italiani. Trattandosi di differenze, un risultato positivo registra un *surplus* di una certa caratteristica dei sindaci dell’Emilia-Romagna rispetto al resto d’Italia. Un risultato negativo registra invece un *deficit* di una certa caratteristica nei sindaci emiliano-romagnoli.

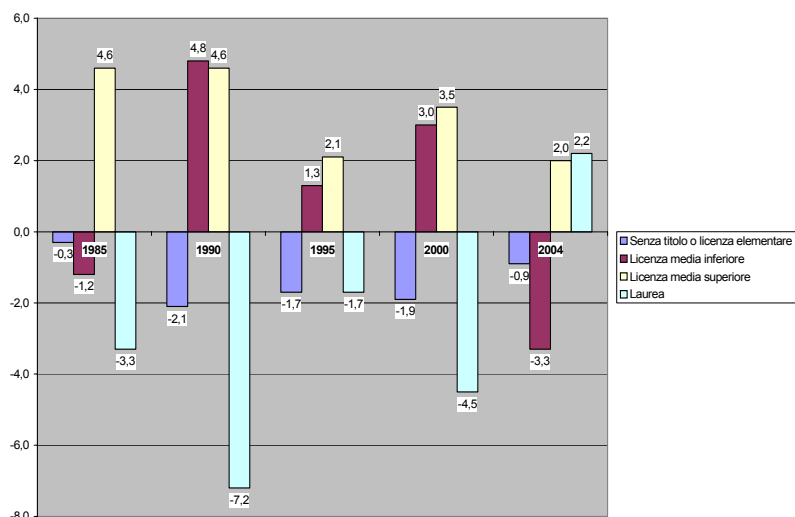
TIN e A. MAGNIER, *I nuovi sindaci: come cambia una carriera politica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, pp. 91-118.

(12) Cfr. F. RAMELLA (a cura di), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e La-Polis – Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino, settembre 2004, p. 52.

Per quanto attiene all'età (GRAF. 1), dopo la riforma si è assistito al progressivo allineamento delle classi d'età dei sindaci emiliano-romagnoli con quelle dei colleghi del resto d'Italia. Nel 1985, infatti, i sindaci emiliano-romagnoli erano tendenzialmente più giovani dei loro colleghi. Il dato più interessante, ancora una volta, riguarda i sindaci con età compresa tra 30 e 40 anni, che è passata da un *deficit* del -10,7%, ad un *surplus* dell'1,2%. Anche la distribuzione dei titoli di studio mostra andamenti peculiari. In generale, con il passare del tempo aumentano in Emilia-Romagna i sindaci con titoli di studio elevati rispetto al resto d'Italia. I possessori di un diploma di laurea sono passati dal -3,3% del 1985, ad un -7,2% del 1990, ad un -1,7% del 1995, ad un -4,5% del 2000 fino a conoscere un'importante crescita nel 2004 (+2,2%). Ad oggi, anche i sindaci emiliano-romagnoli titolari di un diploma di scuola media superiore sono percentualmente più numerosi che nel resto d'Italia.



Graf. 1 - Differenze in punti percentuali tra le classi di età dei sindaci emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.



Graf. 2 - Differenze in punti percentuali tra i titoli di studio dei sindaci emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.

Le professioni amministrative (GRAF. 3) continuano ad essere, in Emilia-Romagna, stabilmente più rappresentate che nel resto d'Italia, a svantaggio, principalmente, delle professioni intellettuali e liberali (-8% nel 2004). Infine, i sindaci emiliano-romagnoli di genere femminile sono oltre il 9% più numerosi che nel resto d'Italia, anche se, a dire il vero, la presenza in termini assoluti, come visto in precedenza, resta irrisoria (GRAF. 4).

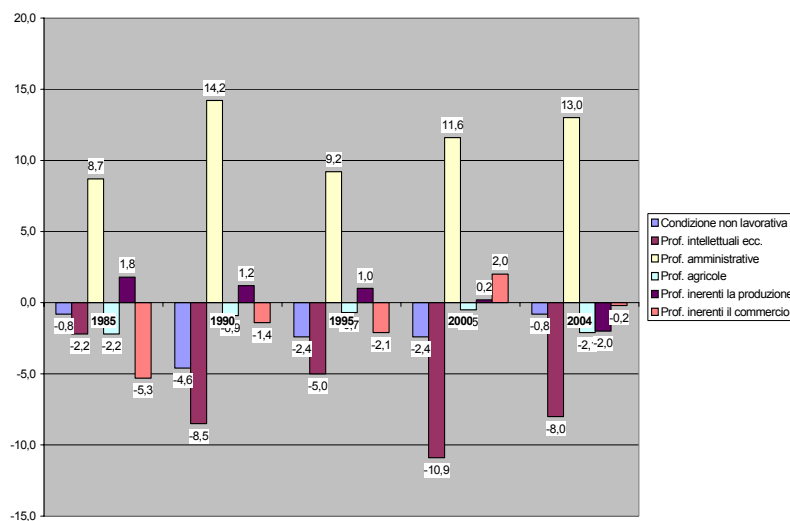


Fig. 3 - Differenze in punti percentuali delle categorie professionali dei sindacati emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.

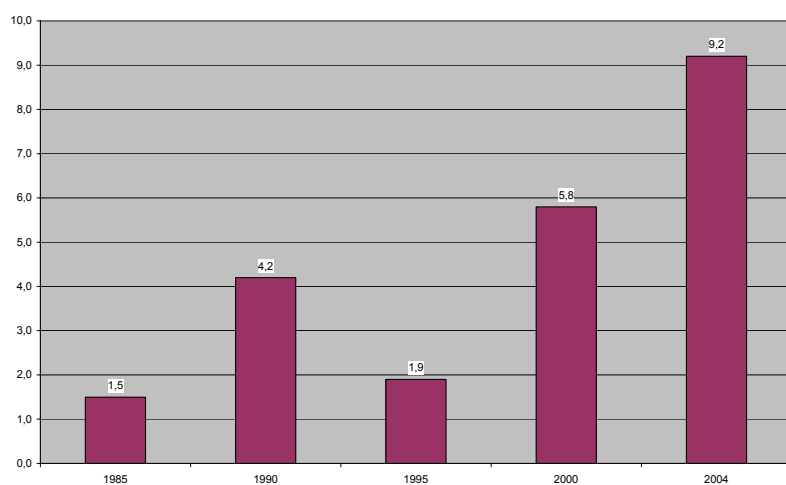


Fig. 4 - Differenze in punti percentuali dei sindacati di genere femminile emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.

4. *Gli effetti del limite del doppio mandato sui sindaci*

Una delle maggiori novità introdotte dalla legge n. 81 del 1993 è quella del limite del doppio mandato: un sindaco non può ricoprire la carica di primo cittadino per più di due volte consecutivamente. E' estremamente difficile capire quale sia stato l'effetto del limite del doppio mandato sulla figura del sindaco. I dati, infatti, permettono di verificare quanti siano i sindaci che hanno portato a termine un doppio mandato nel periodo di tempo considerato, ma, per quanto riguarda il periodo precedente la riforma del 1993, essi non spiegano i motivi per cui un primo cittadino non sia stato riconfermato. In più, il periodo preso in considerazione dai dati forniti dal Ministero comincia solamente dal 1985, ed è troppo breve per costituire un termine di paragone sufficiente con il periodo seguente la riforma.

Nonostante questi limiti, i dati evidenziano alcuni andamenti generali significativi. La TAB. 1 riporta il numero di mandati ricoperti dai sindaci emiliano-romagnoli e il periodo in cui li hanno svolti (prima, dopo o a cavallo della riforma del 1993).

Come si può vedere, solamente 11,1% dei sindaci emiliano-romagnoli hanno ricoperto la carica di primo cittadino nel periodo precedente e posteriore al 1993. In particolare, solamente 51 di essi hanno totalizzato 3 mandati e 24 sono arrivati a 4 mandati. Un dato che la tab. 1 mostra, quindi, è l'elevato tasso di ricambio della classe politica dei primi cittadini emiliano-romagnoli ⁽¹³⁾. Purtroppo, è difficile spingersi oltre con le generalizzazioni. Da queste prime analisi, sembra che l'effetto congiunto della crisi politica nazionale e la modificazione del sistema elettorale a livello comunale abbiano incentivato un profondo mutamento della classe politica dei sindaci, cui è andato sommandosi l'effetto del limite del doppio mandato.

(13) Il dato dell'Emilia-Romagna è molto simile a quello nazionale. Solamente il 12% dei sindaci italiani ha ricoperto la carica di primo cittadino nel periodo a cavallo della riforma del 1993.

TAB. 1 - *Distribuzione percentuale del numero dei mandati dei sindaci emiliano-romagnoli e periodo in cui li hanno svolti, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004 (percentuali di colonna)*

Numero dei mandati	Periodo di svolgimento							
	Prima della riforma		Dopo la riforma		A cavallo della riforma		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
1 mandato	219	69,7	353	60,2	-	-	572	56,6
2 mandati	95	30,3	233	39,8	36	32,4	364	36,0
3 mandati	-	-	-	-	51	45,9	51	5,0
4 mandati	-	-	-	-	24	21,6	24	2,4
Totale	314	100,0	586	100,0	111	100,0	1011	100,0

5. *Le carriere dei sindaci emiliano-romagnoli in prospettiva comparata*

Questo elevato tasso di ricambio della classe politica locale avvenuto a cavallo degli anni Novanta può essere all'origine dello scarso numero di sindaci per i quali è identificabile una vera e propria carriera politica. Assumendo che gli scambi tra il livello locale e il livello nazionale (governo o parlamento) o sovranazionale (Parlamento europeo) siano molto limitati (se non altro per la dimensione relativamente ristretta del numero degli eletti), per lo studio delle carriere si è privilegiato l'interscambio tra i livelli comunale (ovviamente), provinciale e regionale. In particolare, si sono ricostruite le carriere degli uomini politici che hanno esercitato almeno una volta la carica di sindaco nel 1990, 1995, 2000 e 2004 e che hanno continuato senza interruzione il loro impegno politico. In altre parole, sono stati selezionati quei politici presenti in tutti e quattro gli anni considerati e che hanno detenuto la carica di sindaco almeno una volta tra il 1990 e il 2004. La scelta della scansione temporale non è casuale. Per quanto riguarda il 1990, 1995 e 2000 la scansione temporale è determinata dalla copertura offerta dalla

banca dati del Ministero e dal fatto che il mandato di sindaco dura 5 anni. Di conseguenza, con ogni probabilità i sindaci in carica nel 1995 sono passati attraverso almeno una elezione dal 1990 e i sindaci in carica nel 2000 sono passati attraverso almeno una elezione dal 1995. L'anno 2004 è stato scelto in quanto ultimo anno per cui sono disponibili dati relativi all'Italia e perché è l'anno più vicino alla scansione del quinquennio appena giustificata.

Come detto, questo processo di selezione ha prodotto un numero relativamente basso di casi considerati, che, però, costituisce una prima conferma rispetto a quanto si è sostenuto in precedenza: negli anni Novanta si è assistito ad un significativo ricambio della classe politica locale. Nel complesso, infatti, solo 1.488 persone sono "sopravvissute" in tutta Italia al processo di selezione. Guardando agli andamenti generali sul territorio nazionale riportati nella tab. 2, è evidente come il numero di sindaci in carica tra il 1990 e il 2004 senza soluzione di continuità sia significativamente basso, solo il 7,5% dei sindaci considerati. Questo dato sarebbe ancora inferiore se non fosse viziato dalle diverse legislazioni adottate nelle regioni a statuto autonomo. Per esempio, nel Trentino-Alto Adige, i sindaci costantemente in carica sono ben 87, circa la metà del personale politico considerato. Eliminato il dato fuorviante delle regioni a statuto autonomo, l'Emilia Romagna non mostra un andamento diverso dalle altre regioni.

La tabella in questione mostra anche un secondo dato molto interessante. La scarsa comunicazione in termini di carriere tra i comuni, le province e le regioni. Questo almeno per quanto riguarda i sindaci, oggetto principale dell'analisi. In effetti, circa l'82% della popolazione esaurisce le cariche detenute a livello comunale, ovvero non ricopre nessuna carica a livello provinciale o regionale. Questo aspetto può essere in parte determinato dal fatto che un sindaco è forse più portato a legare la sua esperienza politica a livello locale. Certamente, però, il dato mette in evidenza come il fatto di essere stato sindaco costituisca una risorsa difficilmente spendibile in altri livelli politici. A ri-

TAB. 2 - Distribuzione percentuale dei diversi tipi di carriere dei sindaci emiliano-romagnoli e delle altre regioni italiane, anni 1990, 1995, 2000 e 2004 (percentuali di colonna)

Regione	Tipo di carriera												Totale	
	Sempre sindaci		Sindaci o assessori comunali		Sindaci o consiglieri comunali		Sindaci o consiglieri o assessori comunali		Sindaci con esperienza a livello provinciale		Sindaci con esperienza a livello regionale			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Emilia-R.	2	3	6	9,1	45	68,2	5	7,6	7	10,6	1	1,5	66	100,0
Abruzzo	1	1,4	-	-	58	84,1	1	1,4	7	10,1	2	2,9	69	100,0
Basilicata	-	-	-	-	15	83,3	-	-	3	0,7	-	-	18	100,0
Calabria	1	1,8	1	1,8	44	80,0	2	3,6	6	10,9	1	1,8	55	100,0
Campania	5	4,5	-	-	94	84,7	5	4,5	6	5,4	1	0,9	111	100,0
Lazio	3	3,2	2	2,1	81	85,3	1	1,1	7	7,4	1	1,1	95	100,0
Liguria	-	-	-	-	32	76,2	3	7,1	7	16,7	-	-	42	100,0
Lombardia	4	1,7	10	4,3	190	82,3	4	1,7	22	9,5	1	0,4	231	100,0
Marche	-	-	1	1,9	40	76,9	2	3,8	9	17,3	-	-	52	100,0
Molise	3	11,1	-	-	16	59,3	-	-	3	11,1	5*	15,5	27	100,0
Piemonte	3	1,7	7	4,0	146	83,0	5	2,8	15	8,5	-	-	176	100,0
Puglia	1	2,9	-	-	29	82,9	2	5,7	3	8,6	-	-	35	100,0
Toscana	2	4,2	-	-	27	56,3	-	-	15	31,3	4	8,3	48	100,0
Umbria	-	-	1	5,0	15	75,0	-	-	4	20,0	-	-	20	100,0
Veneto	2	2,0	2	2,0	79	78,2	1	1,0	13	12,9	4	4,0	101	100,0
Sardegna	13	12,0	-	-	87	80,6	2	1,9	6	5,6	-	-	108	100,0
Sicilia	-	-	-	-	33	78,6	6	14,3	2	4,8	1	2,4	42	100,0
Trent.-AA	87	52,1	-	-	75	44,9	2	1,2	3	1,8	n.a.	n.a.	167	100,0
V. d'Aosta	12	48,0	1	4,0	9	36,0	1	4,0	n.a.	n.a.	2	8,0	25	100,0

Note: * Un sindaco ha avuto esperienze anche a livello provinciale; n.a.: non applicabile, perché nel caso del trentino-Alto Adige il consiglio regionale è composto dai due consigli provinciali e nel caso della Valle d'Aosta il consiglio regionale coincide con il consiglio provinciale.

prova di questo, si cita il fatto che un sindaco (almeno tra quelli qui considerati) ha svolto almeno un mandato di consigliere comunale o siederà in consiglio una volta esauritasi l'esperienza di primo cittadino. Se questo è il quadro generale, l'Emilia-Romagna è grosso modo in linea con esso, pur riportando una percentuale di circa 6 punti superiore alla media nazionale.

I dati forniti dal Ministero riguardano un periodo di tempo troppo limitato per poter notare delle discontinuità con il passa-

to. Se davvero si va (come sarebbe logico aspettarsi, visto l'accresciuto potere e visibilità dei sindaci) verso una carriera "multilivello", ovvero ad una carriera politica che prevede esperienze in istituzioni di livelli diversi, è ancora presto, quindi, per dirlo.

6. Sindaci e amministrazioni regionali: il caso emiliano-romagnolo in prospettiva comparata

Nelle pagine che seguono verranno presentati i risultati di una ricerca condotta su un campione di sindaci ed *ex* sindaci di alcune regioni italiane (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania e Puglia) scelte in modo da rappresentare aree diverse del territorio nazionale e favorire ipotesi di comparazione in sede di analisi dei dati ⁽¹⁴⁾.

L'indagine si è posta un triplice obiettivo: indagare *quantità* e *qualità* dei rapporti con le regioni di appartenenza degli intervistati attraverso alcuni indicatori di *performance* (soddisfazione verso le politiche pubbliche regionali e verso i meccanismi di rappresentanza e cooperazione tra Regione ed enti locali); valutare la *fiducia* degli intervistati nei confronti dell'amministrazione e della politica regionale; rilevare alcune *preferenze politiche*, in senso lato, di sindaci ed *ex* sindaci interpellati.

Prima di procedere risultano opportune due precisazioni di metodo. In primo luogo, la scelta dei casi sui quali effettuare l'indagine è avvenuta su basi probabilistiche in modo da avere una rappresentazione adeguata della popolazione di riferimento (composta dai sindaci e dai loro immediati predecessori dei Comuni delle regioni citate). In secondo luogo, come si può osservare nella TAB. 3, i casi sono stati innanzi tutto classificati per area geografica ottenendo tre classi distinte di intervistati ⁽¹⁵⁾: Nord (Lombardia e Veneto), Emilia-Romagna e Sud

(14) L'indagine, condotta attraverso interviste telefoniche tra il mese di maggio e il mese di ottobre 2005, ha riguardato 82 tra sindaci ed *ex* sindaci (64,6% sindaci e 35,4% loro predecessori), entrati in carica per la prima volta tra il 1991 ed il 2005.

(15) Il campione risulta sovrarappresentato rispetto alla popolazione per quanto ri-

TAB. 3 - Distribuzione degli intervistati per area geografica (N = 82)

Area	Ex sindaci	Sindaci	Totale
Nord	11,0	28,0	39,0
Emilia-Romagna	14,6	17,1	31,7
Sud	9,8	19,5	29,3
Totale	35,4	64,6	100,0

(Campania e Puglia).

7. Indicatori di performance regionale: soddisfazione per le politiche pubbliche regionali

Agli intervistati è stato chiesto di esprimere – lungo una scala di valutazione comprensiva di cinque intervalli (*per niente, poco, abbastanza, molto, moltissimo*) – il proprio grado di soddisfazione circa l'efficacia/efficienza delle politiche pubbliche portate avanti dall'amministrazione regionale in alcuni settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio e urbanistica; difesa dell'ambiente; opere pubbliche viabilità e trasporti; protezione civile; servizi sociali e sanitari; attività culturali e sportive; istruzione scolastica e formazione professionale.

Prima di procedere nell'analisi, è bene tenere presente come il giudizio su un corso d'azione amministrativo, per quanto obiettivo, risenta inevitabilmente dell'orientamento politico di chi lo esprime. In altre parole, una valutazione negativa può derivare, semplicemente, da un'ostilità preconcepita nei confronti di una compagine governativa espressione di un'area politica diversa dalla propria. Viceversa, è ipotizzabile maggiore indulgenza quando chi giudica è politicamente *omogeneo* a chi ha svolto l'azione di governo.

Per limitare gli effetti di distorsione indotti dalla *partigianeria* politica, i nostri interlocutori sono stati classificati – oltre che per area geografica – in due categorie distinte che per co-

guarda gli intervistati appartenenti alla regione Emilia-Romagna.

TAB. 4 - Distribuzione degli intervistati per area geografica e omogeneità politica al governo regionale (N = 82)

	Nord	Emilia-Romagna	Sud	Totale
Disomogenei	53,1	3,8	45,8	35,4
Omogenei	43,8	92,4	45,8	59,8
Altro	3,1	3,8	8,4	4,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

modità espositiva abbiamo denominato dei *disomogenei* e degli *omogenei* a seconda della loro vicinanza allo schieramento alla guida della regione. Come si può osservare nella TAB. 4, sulla base di queste premesse, il 53,1% degli intervistati lombardo-veneti risulta *disomogeneo* rispetto al governo regionale. Di fatto, si tratta di sindaci o ex sindaci riconducibili a partiti di centro-sinistra, essendo le regioni in questione stabilmente governate da coalizioni di centro-destra. L'Emilia-Romagna presenta invece, com'era nelle attese, una quasi totalità di interpellati afferenti alla medesima area politica che da sempre governa la regione. Nel mezzogiorno la situazione appare invece numericamente più equilibrata. Tuttavia, mentre nel caso degli intervistati campani i *disomogenei* si riconoscono, specularmente a quanto affermato per il Nord, in formazioni di centro-destra, per la Puglia il discorso è più complesso in seguito al cambio di governo recentemente verificatosi, che ha visto la sostituzione di un'amministrazione di centro-destra con una di segno opposto. È parso opportuno in questo caso riferire le risposte degli intervistati pugliesi alla vecchia amministrazione. D'altra parte, sono trascorsi solo pochi mesi dalle elezioni regionali dell'aprile 2005 per poter attribuire tali giudizi all'azione della nuova giunta.

Notiamo, infine, come, in assenza di un'affiliazione politica vera e propria, per il 4,8% del campione non sia possibile stabilire il grado di *omogeneità* con l'amministrazione regionale ⁽¹⁶⁾.

(16) Tale percentuale è quasi doppia al Sud e sostanzialmente non rilevante nelle restanti aree geografiche. Si tratta in prevalenza di primi cittadini eletti in liste civiche

TAB. 5 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda lo sviluppo economico e le attività produttive: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	29,4	-	4,2	-	9,1
Poco	52,9	14,1	8,3	27,2	36,4
Abbastanza	17,7	57,3	50,0	36,4	45,4
Molto	-	28,6	37,5	27,2	9,1
Moltissimo	-	-	-	9,2	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	1,9	3,1	3,2	2,9	2,5

Nelle TABB. dalla 5 alla 14, vengono riportate le distribuzioni di frequenza relative alle risposte degli intervistati – suddivisi per area geografica e *omogeneità* con il governo regionale – circa il grado di soddisfazione verso l'azione della regione di appartenenza in ciascuno dei settori di *policy* considerati.

Se, come abbiamo sostenuto, appare ragionevole affermare che sindaci ed *ex* sindaci tendono ad esprimere giudizi benevoli nei confronti di un governo *amico* piuttosto che verso un'amministrazione percepita come politicamente ostile, diventa utile concentrare l'attenzione sulle tre colonne centrali di ciascuna tabella relative agli intervistati politicamente *omogenei* ai rispettivi governi regionali. Si osservi per inciso per quanto riguarda l'Emilia-Romagna che il 92,4% degli interpellati di questa regione ricade in tale categoria, ragione che ha indotto a tralasciare in sede di analisi gli altri intervistati.

TAB. 6 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda il territorio e l'urbanistica: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	29,4	15,4	4,2	18,2	9,1
Poco	35,3	7,7	16,6	9,1	45,4
Abbastanza	35,3	53,8	37,5	54,5	27,3
Molto	-	23,1	37,5	18,2	18,2
Moltissimo	-	-	4,2	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	13	24	11	11
Punteggio	2,1	2,8	3,2	2,7	2,5

TAB. 7 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda la difesa dell'ambiente: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	41,7	-	-	18,2	27,3
Poco	47,1	28,6	4,2	18,2	27,3
Abbastanza	11,7	57,1	58,3	36,4	36,3
Molto	-	14,3	29,1	27,2	9,1
Moltissimo	-	-	8,4	-	-
Totale	100	100	100	100	100
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	1,7	2,8	3,4	2,7	2,3

Accanto alla distribuzione di frequenza, ciascuna tabella riporta anche un punteggio di soddisfazione media per colonna ottenuto attribuendo un valore da 1 a 5 ad ogni modalità di risposta (in modo che al crescere del livello di soddisfazione cresca anche il relativo punteggio) e facendo la media aritmetica dei giudizi espressi. In altre parole, tale valore rappresenta una

TAB. 8 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda il territorio e l'urbanistica: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	29,4	15,4	4,2	18,2	9,1
Poco	35,3	7,7	16,6	9,1	45,4
Abbastanza	35,3	53,8	37,5	54,5	27,3
Molto	-	23,1	37,5	18,2	18,2
Moltissimo	-	-	4,2	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	13	24	11	11
Punteggio	2,1	2,8	3,2	2,7	2,5

TAB. 9 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda la difesa dell'ambiente: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	41,7	-	-	18,2	27,3
Poco	47,1	28,6	4,2	18,2	27,3
Abbastanza	11,7	57,1	58,3	36,4	36,3
Molto	-	14,3	29,1	27,2	9,1
Moltissimo	-	-	8,4	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	1,7	2,8	3,4	2,7	2,3

misura di sintesi del grado di soddisfazione rilevato presso ogni classe di intervistati.

TAB. 10 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore delle opere pubbliche, della viabilità e dei trasporti: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	35,3	7,1	8,4	10,0	-
Poco	41,2	42,9	20,8	-	36,3
Abbastanza	23,5	21,4	45,8	80,0	45,5
Molto	-	28,6	25,0	10,0	18,2
Moltissimo	-	-	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	10	11
Punteggio	1,9	2,7	2,9	2,9	2,8

TAB. 11 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore della protezione civile: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	12,5	7,1	-	18,4	-
Poco	25	14,3	-	27,2	27,3
Abbastanza	50	21,4	54,2	27,2	54,5
Molto	12,5	42,9	37,5	27,2	9,1
Moltissimo	-	14,3	8,3	-	9,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	16	14	24	11	11
Punteggio	2,6	3,4	3,5	2,6	3,0

TAB. 12 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore dei servizi sociali e sanitari: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	23,5	7,1	-	-	9,1
Poco	29,4	-	4,2	9,1	54,5
Abbastanza	41,2	42,9	8,4	63,6	27,3
Molto	5,9	21,4	58,3	18,2	9,1
Moltissimo	-	28,6	29,1	9,1	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	2,3	3,6	4,1	3,3	2,4

TAB. 13 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore delle attività culturali e sportive: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	41,2	-	4,2	-	-
Poco	29,4	-	20,8	20,0	36,4
Abbastanza	17,6	57,1	45,8	40,0	54,5
Molto	11,8	28,6	20,8	40,0	9,1
Moltissimo	-	14,3	8,4	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	10	11
Punteggio	2,0	3,6	3,1	3,2	2,7

TAB. 14 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua regione nel settore dell'istruzione scolastica e della formazione professionale: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	31,2	7,7	-	-	9,1
Poco	43,8	7,7	4,2	40,0	36,4
Abbastanza	12,5	46,2	25,0	30,0	36,4
Molto	12,5	23,1	58,3	30,0	18,2
Moltissimo	-	15,3	12,5	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	16	13	24	10	11
Punteggio	2,1	3,3	3,8	2,9	2,6

Tralasciando le categorie dei *disomogenei* del Nord e del Sud – che, com'era nelle attese, esprimono i minori livelli di gradimento rispetto all'azione di giunte dal colore politico opposto al proprio – si vede chiaramente come gli intervistati emiliano-romagnoli valutino con maggiore soddisfazione l'attività dell'amministrazione regionale rispetto ai loro omologhi delle altre zone. Seguono, in questa ipotetica graduatoria di gradimento, i sindaci e gli *ex* sindaci del Nord *omogenei* ai rispettivi governi regionali. Meno soddisfatti di tutti sono risultati i primi cittadini delle regioni meridionali.

Il divario è poco pronunciato per quanto attiene le politiche concernenti lo *sviluppo economico* e le *attività produttive* (con l'Emilia-Romagna che precede di poco il Lombardo-Veneto – 3,2 a 3,1 come punteggio medio su una scala 1-5 – e a seguire viene il Sud con una valutazione media di 2,9) e il settore delle *infrastrutture* (opere pubbliche, viabilità e trasporti). In quest'ultimo caso si assiste a un pareggio – sempre limitando lo sguardo alle colonne centrali della TAB. 10 – tra intervistati e-

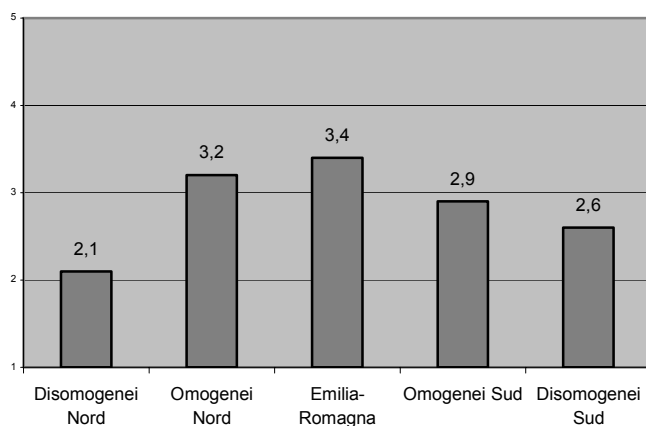
miliano-romagnoli e meridionali (giudizio medio pari a 2,9) mentre la soddisfazione dei settentrionali – pur *omogenei* alle giunte regionali – si ferma a 2,7.

L'Emilia-Romagna riporta la migliore *performance* nell'area dei *servizi sociali e sanitari*, con oltre l'87% di sindaci ed *ex* sindaci *molto* o *moltissimo* soddisfatti e un punteggio medio pari a 4,1 su una scala 1-5. Ad essere altrettanto appagati in ambito sociale sono soltanto il 27,3% degli intervistati delle regioni del Sud (*omogenei* con lo schieramento politico che guida l'amministrazione regionale) e il 50% dei loro colleghi del Nord.

Anche nel caso delle politiche regionali relative all'*istruzione* e alla *formazione professionale* si conferma un divario a favore dell'Emilia-Romagna: il 70,8% degli intervistati di quella regione si colloca ai massimi livelli di soddisfazione (con un punteggio medio di 3,8), circa il doppio del 38,4% dei loro omologhi settentrionali (valutazione media di 3,3) e, sempre considerando i soli *omogenei*, del 30% rilevato presso gli amministratori del Sud (valore medio 2,9). Ancora, l'azione di *policy* nel settore del *territorio* e dell'*urbanistica* è valutata assai positivamente dal 41,7% degli interpellati emiliano-romagnoli (il 37,5% esprime giudizi di soddisfazione moderata) rispetto al 23,1% registrato al Nord e al 18,2% nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le politiche di *difesa dell'ambiente* il punteggio medio emiliano-romagnolo (3,4) supera sia quello degli intervistati del Nord che dei sindaci ed *ex* sindaci del Sud, *omogenei* con la giunta regionale, pari rispettivamente a 2,8 e 2,7.

Gli amministratori del Nord, *omogenei* alle compagini governative regionali, appaiono soddisfatti quasi quanto i loro vicini emiliano-romagnoli per le politiche regionali di *protezione civile* (punteggi medi rispettivamente di 3,4 e 3,5), mentre il Sud continua a segnare il passo con solo il 27,2% che si dichiara *molto soddisfatto* e oltre il 45% che manifesta *poca* o *nessuna* approvazione verso l'azione della regione in materia di protezione civile. L'unico ambito nel quale l'Emilia-Romagna ri-



GRAF. 5 - *Indice di soddisfazione per le politiche pubbliche regionali*

porta una valutazione inferiore alle altre zone geografiche riguarda la promozione delle *attività culturali e sportive*. Il punteggio medio è pur sempre elevato (3,1) ma minore di quanto registrato presso gli amministratori settentrionali (3,6 tra gli *omogenei*) e meridionali (3,2, sempre considerando sindaci ed *ex* sindaci che abbiamo definito *omogenei*).

Per avere una misura di sintesi del grado di soddisfazione verso le politiche pubbliche regionali (rispetto alle aree considerate) siamo andati a calcolare – per ciascuna classe di intervistata – la media aritmetica dei punteggi medi precedentemente analizzati. I risultati sono riportati nel GRAF. 5.

Coerentemente con le premesse di partenza, si osserva come i meno soddisfatti di tutti siano i sindaci e gli *ex* sindaci del Nord afferenti a formazioni politiche *eterogenee* rispetto alle amministrazioni regionali (soddisfazione media pari a 2,1 su una scala 1-5) e i loro omologhi pugliesi e campani (2,6 di media). Venendo alle tre classi centrali sulle quali ci siamo sof-

fermati, si conferma una valutazione tendenzialmente più positiva per l'azione politica regionale da parte degli emiliano-romagnoli (3,4), lievemente inferiore è quella espressa dagli intervistati del nord *omogenei* ai governi regionali (3,2) e ancor più basso è il valore medio degli *omogenei* del Sud (2,9).

Questi numeri non rappresentano evidentemente una misura precisa dell'effettiva *performance* regionale ma piuttosto una percezione di testimoni significativi della realtà locale. Come accennavamo in apertura, il pregiudizio ideologico gioca un ruolo di peso nelle valutazioni degli intervistati ma il confronto tra categorie omogenee permette di ridurre tali effetti e consente una stima più soddisfacente della variabile che si è inteso misurare.

8. Indicatori di performance regionale: soddisfazione per i meccanismi di rappresentanza e cooperazione a livello regionale

Nella tab. 15 sono riportate le opinioni degli intervistati – suddivisi per area geografica e classificati in *omogenei* e *disomogenei* – circa l'efficacia delle forme di rappresentanza e di concertazione praticate al livello regionale. Da tenere presente come in questo caso le valutazioni siano state espresse lungo una scala comprensiva di 4 intervalli (*per niente, poco, abbastanza, molto* efficace).

Anche questa tabella conferma la maggiore soddisfazione dei primi cittadini (in carica ed *ex*) emiliano-romagnoli: il 74% di essi si è detto *abbastanza* o *molto* soddisfatto per come la Regione è in grado di coinvolgere gli enti locali nei processi legislativi e consultivi a livello regionale. Solo un intervistato su 4 ha espresso pareri di segno opposto.

È interessante osservare come nessuno degli intervistati del Nord, *omogenei* con l'amministrazione regionale, abbia scelto la categoria di giudizio più elevata. Addirittura, oltre il 61% ha manifestato *poca* o *nessuna* soddisfazione, un dato lievemente inferiore al 64,8% registrato nella stessa area geografica presso

TAB. 15 - Risposte alla domanda: secondo lei le forme di rappresentanza e concertazione degli enti locali attualmente praticate al livello regionale nella sua Regione sono strumenti efficaci? Consentono cioè un'effettiva concertazione e migliorano il contenuto delle decisioni? Mi dica per favore se per lei sono "per niente", "poco", "abbastanza" o "molto" efficaci. Valori percentuali e punteggi medi (scala 1-4)

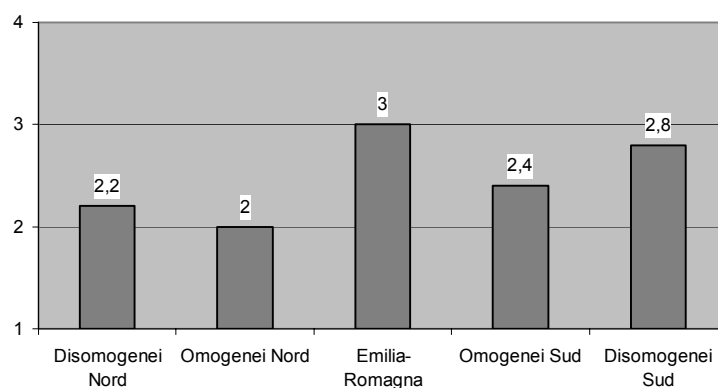
	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	35,4	38,5	4,3	11,1	22,3
Poco	29,4	23,0	21,7	44,5	11,1
Abbastanza	17,6	38,5	43,5	33,3	33,3
Molto	17,6	-	30,5	11,1	33,3
Moltissimo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale	17	13	23	9	9
(N)	2,2	2,0	3,0	2,4	2,8

intervistati di segno politico opposto.

Rispetto alla capacità della Regione di coinvolgere gli enti locali attraverso meccanismi di rappresentanza o concertazione, i settentrionali non risultano meno soddisfatti solo dei loro colleghi d'oltre Po, ma anche degli intervistati pugliesi e campani (il 44,4% degli amministratori meridionali esprime giudizi di soddisfazione buona o moderata). Al Sud si riscontra infine uno strano fenomeno – che contraddice in parte le premesse iniziali – per cui sindaci ed *ex* sindaci non *omogenei* alle rispettive amministrazioni regionali si dichiarano più soddisfatti rispetto ai colleghi di maggioranza, con giudizi negativi pari rispettivamente al 33,4% e al 55,6%.

Del resto, ciò è confermato anche dalla GRAF. 6. L'indice di soddisfazione verso i meccanismi di rappresentanza e cooperazione tra regione ed enti locali – ottenuto nuovamente facendo la media dei giudizi espressi da ciascuna categoria di intervistati – segna il valore massimo per l'Emilia-Romagna (3 su una

scala 1-4). Seguono le due regioni del Sud (con la particolarità, notata in precedenza, di un valore corrispondente a maggiore soddisfazione per i politicamente *disomogenei* rispetto agli *omogenei*).



GRAF. 6 -Indice di soddisfazione per i meccanismi di concertazione e cooperazione praticati al livello regionale

Meno soddisfatti di tutti, per come sono condotti i processi di rappresentanza/concertazione a livello regionale, gli intervistati settentrionali con un valore medio pari a 2 per i sindaci e gli *ex* sindaci di centro-destra, o comunque *omogenei* alle amministrazioni, e pari a 2,2 per quelli tutti gli altri.

In altre parole, nel giudicare la capacità delle Regioni di cooperare con gli enti locali, gli intervistati del Nord e del Mezzogiorno, vicini alle forze politiche che guidano le rispettive maggioranze regionali, sembrano più severi non solo dei loro colleghi emiliano-romagnoli ma anche di quelli appartenenti alla parte politica avversa.

TAB. 16 - *Risposte alla domanda: Quanto ritiene probabile il verificarsi di fenomeni di corruzione all'interno della macchina amministrativa regionale? Per niente probabile, poco probabile, abbastanza probabile, molto probabile? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-4)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	-	25,0	37,5	22,2	-
Poco	15,4	25,0	54,2	11,1	11,1
Abbastanza	61,5	50,0	8,3	44,5	33,3
Molto	23,1	-	-	22,2	55,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	13	8	24	9	9
Punteggio	3,1	2,3	1,7	2,7	3,4

TAB. 17 - *Risposte alla domanda: Quanto ritiene probabile il verificarsi di fenomeni di malcostume amministrativo come, ad esempio, un uso a fini particolaristici, se non per fini privati, delle risorse regionali? Per niente probabile, poco probabile, abbastanza probabile, molto probabile? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-4)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	-	30,0	39,1	20,0	-
Poco	11,8	50,0	43,5	10,0	10,0
Abbastanza	64,7	20,0	13,0	50,0	50,0
Molto	23,5	-	4,4	20,0	40,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	10	10	10	10
Punteggio	3,1	1,9	1,8	2,7	3,3

TAB. 18 - Risposte alla domanda: *Quanto ritiene frequente che, nell'ambito dell'istituzione regionale, vi sia uno spreco di risorse pubbliche per ragioni futili o a causa di inefficienze dell'apparato politico-amministrativo? Per niente frequente, poco frequente, abbastanza frequente, molto frequente? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-4)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	-	-	13,0	-	-
Poco	18,8	61,5	60,9	-	18,2
Abbastanza	43,8	23,1	21,7	60,0	18,2
Molto	37,5	15,4	4,4	40,0	63,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	16	13		10	11
Punteggio	3,2	2,5	2,2	3,4	3,5

9. Fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale

Per ottenere una misura della fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale sono stati utilizzati tre indicatori diversi, rilevando la percezione degli intervistati circa la probabilità che all'interno della macchina amministrativa regionale si verificano fenomeni di: corruzione; malcostume amministrativo (uso a fini particolaristici di risorse pubbliche); spreco di risorse pubbliche.

I risultati – suddivisi nelle ormai familiari classi dell'Emilia-Romagna, degli *omogenei* e dei *disomogenei* del Nord e del Sud – sono esposti nelle tabelle dalla 16 alla 18. Anche in questo caso, accanto alle distribuzioni di frequenza, è stato calcolato un punteggio medio attribuendo a ciascuna risposta un valore da 1 a 4 in modo che al crescere del punteggio cresca anche la probabilità attribuita al fenomeno in questione di verificarsi.

Dalla lettura delle tabelle, le differenze regionali appaiono, nuovamente, rilevanti. Sindaci ed *ex* sindaci emiliano-

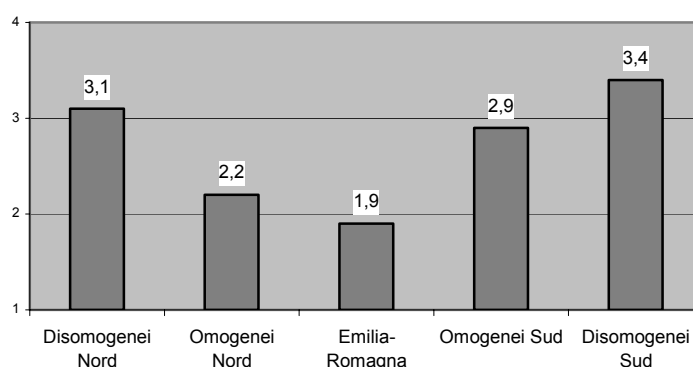
romagnoli mostrano i maggiori livelli di fiducia all'interno del campione: il 73,9% (con un punteggio medio pari a 2,2 su una scala 1-4) non crede o crede poco a inefficienze dell'apparato politico-amministrativo regionale tali da generare frequenti episodi di spreco di risorse pubbliche, l'82,6% (valore medio 1,8) giudica *per niente* o *poco* probabili fenomeni di malcostume amministrativo e il 91,7% (media 1,7) si esprime nello stesso modo nei confronti della corruzione. Come più volte ricordato, questi risultati possono derivare dalla vicinanza ideologica tra intervistati e amministrazione regionale. Tuttavia, se andiamo a prendere in considerazione i dati del Nord e del Sud i valori differiscono.

In realtà, nel caso della fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale, lo scarto è soprattutto tra Emilia-Romagna e Lombardo-Veneto da una parte e regioni meridionali dall'altra. Se tra i sindaci e gli *ex* sindaci delle regioni settentrionali il 50% ritiene *poco* o *per niente* probabili fenomeni di corruzione a livello regionale (e nessuno giudica l'eventualità *molto* probabile), al Sud la percentuale di chi considera tali eventi *abbastanza* o *molto* probabili sale al 66,7%.

Passando in rassegna gli altri indicatori troviamo risultati ancora più divergenti: l'80% degli intervistati *omogenei* del Nord reputa il malcostume amministrativo un evento raro o assai raro nelle proprie regioni e solo il 15,4% pensa che lo spreco di risorse pubbliche a livello regionale avvenga molto frequentemente. Nel mezzogiorno tali percentuali sono rispettivamente pari al 30% e al 40%. In altri termini, il 70% degli interpellati del Sud, *omogenei* con i governi regionali, ritiene *abbastanza* o *molto* probabile il manifestarsi, in seno all'amministrazione regionale, di forme di malcostume amministrativo a la quasi totalità considera lo spreco di risorse pubbliche un evento *abbastanza* o *molto* frequente.

Tutto ciò appare ancor più chiaramente se andiamo a combinare i risultati emersi per quanto riguarda corruzione, malcostume e spreco di risorse pubbliche in un unico indice di sfiducia verso l'amministrazione e la politica regionale (graf. 7), ottenuto calcolando, per ogni classe di intervistati, la media arit-

metica dei punteggi medi riportati in ciascuna tabella. Ipotizzando una scala di valutazione da 1 a 4, dove 1 rappresenta il livello di sfiducia minimo e 4 quello massimo, l'Emilia-Romagna consegue di nuovo la migliore *performance* con un indice di sfiducia pari a 1,9. A seguire, con un valore medio di 2,2, i sindaci ed *ex* sindaci di Lombardia e Veneto, di colore politico opposto rispetto agli emiliani-romagnoli ma come questi *omogenei* all'amministrazione regionale. Una sfiducia marcatamente più elevata (2,9 su una scala 1-4) colpisce invece gli intervistati *omogenei* del Sud. Va da sé che i *disomogenei* del Nord e del Sud presentano i maggiori divari dalle altre categorie con punteggi medi pari, rispettivamente, a 3,1 e 3,4.



GRAF. 7 - *Indice di sfiducia nei confronti dell'amministrazione e della politica regionale*

È interessante notare, come l'indice di sfiducia degli intervistati del Sud, omogenei all'amministrazione regionale, sia solo poco più basso del valore registrato presso i disomogenei del Nord e addirittura superiore di un punto alla media degli emiliano-romagnoli, segno di un grado di diffidenza molto elevato nel Mezzogiorno anche in presenza di amministrazioni amiche.

TAB. 19 - *Distribuzione delle preferenze politiche all'interno del campione (iscritti e simpatizzanti). Valori percentuali (N = 82)*

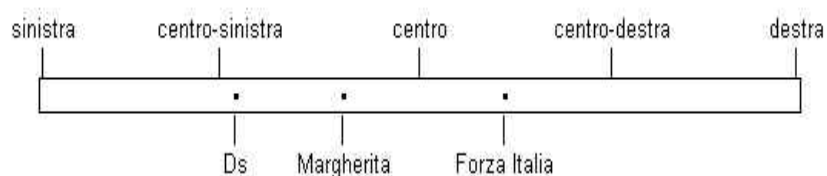
Partito politico	%
Partito della rifondazione comunista	2,4
Partito dei comunisti italiani	-
Verdi	-
Democratici di sinistra	30,5
Socialisti democratici italiani	1,2
Italia dei Valori	-
La Margherita	26,8
Unione democratici per l'Europa	2,4
Unione democratica cristiana	4,8
Forza Italia	17,1
Alleanza Nazionale	3,7
Lega Nord	3,7
Fiamma tricolore	-
Radicali	-
Altro (civiche, ecc.)	3,7
Nessun partito	3,7
Totale	100,0
N	82

10. *Uno sguardo alle opinioni politiche di sindaci ed ex sindaci*

L'81,7% degli intervistati risulta attualmente iscritto ad un partito politico mentre il 14,6%, seppur non direttamente affiliato, simpatizza per una forza politica nazionale. Nel complesso, le preferenze partitiche del campione sono riportate nella TAB. 19.

Si tenga presente come la sovrarappresentazione dell'area di

centro-sinistra sia in larga parte dovuta alla presenza di un congruo numero di intervistati provenienti dall'Emilia-Romagna, Regione nella quale, come ricordavamo, sindaci ed *ex* sindaci che fanno riferimento all'attuale opposizione nazionale costituiscono oltre il 92% degli interpellati. In ogni caso, ragioni di numerosità inducono a prendere in considerazione nel proseguo del discorso le tre formazioni politiche per le quali si è riscontrata la maggiore frequenza: Democratici di sinistra, Margherita e Forza Italia.



Se guardiamo all'autocollocazione degli intervistati lungo il classico *continuum* destra-sinistra non troviamo particolari sorprese (GRAF. 8): chi si riconosce nel partito dei Democratici di sinistra tende a disporsi, in media, immediatamente a ridosso del *centro-sinistra*, mentre iscritti o simpatizzanti della Margherita e di Forza Italia occupano posizioni quasi speculari rispetto al centro dello schieramento politico, con i primi che si collocano in media tra *centro* e *centro-sinistra* (seppur lievemente più vicini al *centro*) e i secondi tra *centro* e *centro-destra*.

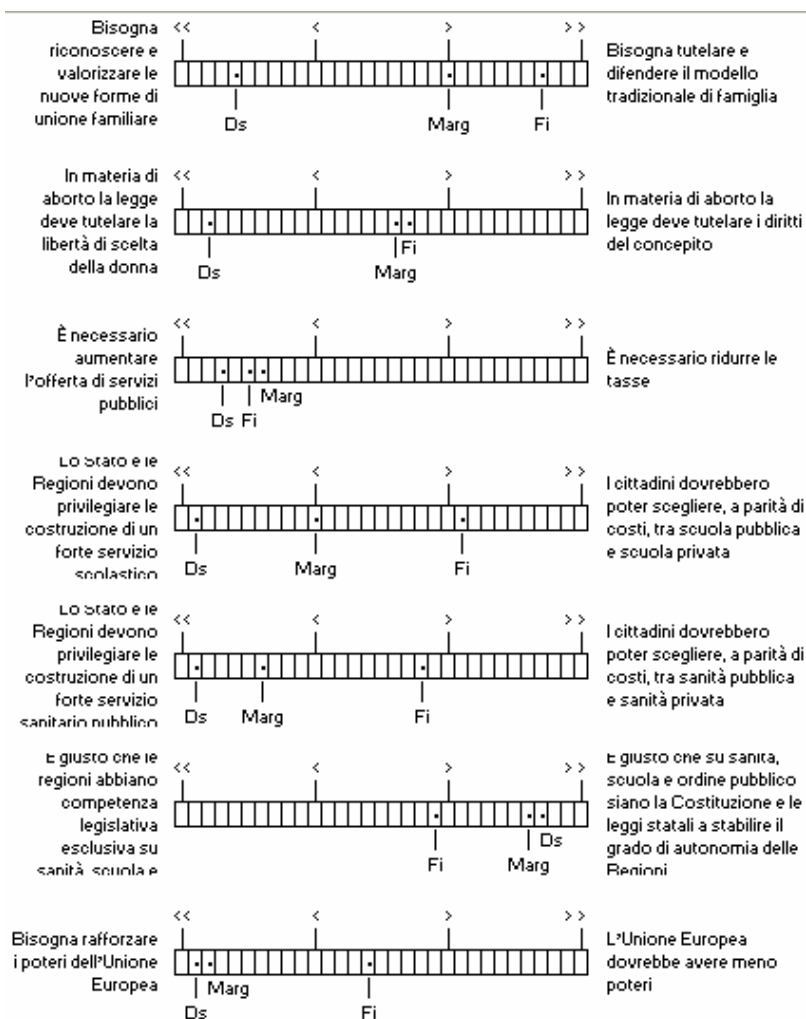
Assai più significativi appaiono invece i dati relativi alle opinioni politiche degli intervistati. Ai sindaci ed *ex* sindaci coinvolti nell'indagine sono state sottoposte una serie di questioni rilevanti nel dibattito politico corrente e, per ciascuna di esse, è stato chiesto loro di scegliere tra due posizioni quella che rappresentava meglio il proprio punto di vista (ogni intervistato aveva quattro possibilità di risposta, potendosi dichiarare d'accordo, completamente o solo in parte, con una delle due affermazioni di volta in volta presentate).

Nel GRAF. 9 sono riportate le coppie di asserzioni in questione con la collocazione media degli intervistati riconducibili a Ds, Margherita e Forza Italia. Sono possibili alcune riflessio-

ni: sul piano dei *valori familiari* gli intervistati della Margherita appaiono mediamente più vicini a Forza Italia che non ai Democratici di sinistra. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda l'aborto, tema rispetto al quale Margherita e Forza Italia assumono una posizione intermedia tra tutela del concepito e libertà di scelta della donna con una lieve tendenza, negli intervistati di entrambi i partiti, a privilegiare il primo versante. I Democratici di sinistra risultano invece decisamente schierati in difesa dell'autodeterminazione della donna in materia di interruzione di gravidanza. Schieramenti analoghi si riproducono anche per quanto riguarda il riconoscimento di nuove forme di unione familiare (questione che incontra nel campione in generale un'opposizione maggiore rispetto all'aborto). Militanti e simpatizzanti di Forza Italia tendono a collocarsi con nettezza a favore del modello tradizionale di famiglia mentre il valore medio riportato dai sindaci e dagli ex sindaci della Margherita appare più distante dal dato forzista di quanto non fosse nel caso dell'aborto. Tuttavia, anche in questo caso la distanza tra Margherita e Democratici di sinistra – assai favorevoli a valorizzare unioni familiari diverse rispetto a quelle fondate sul matrimonio – è più che doppia di quella che separa, sulla stessa questione, la Margherita da Forza Italia. In altre parole, i pochi dati esposti sembrano confermare il permanere di un divario tra laici e cattolici di fronte al tema dei valori e delle libertà individuali.

Passando a questioni di natura economica, troviamo che gli aderenti a Forza Italia vedono con favore l'introduzione di logiche di mercato e di competizione tra pubblico e privato nel settore della sanità e, in particolare, dell'istruzione. All'opposto, i Democratici di sinistra si esprimono in media nettamente a favore del mantenimento di un forte servizio sanitario e scolastico pubblico. La Margherita appare vicina ai Ds per quanto riguarda la sanità ma su posizioni intermedie – quasi equidistante tra gli alleati di sinistra e Forza Italia – rispetto alla scuola (di nuovo è possibile rintracciare un divario tra posizioni laiche e cattoliche in merito al tema delle scuole private). Infine, non senza sorpresa registriamo come non vi siano differenze tra i tre partiti sul tema delle tasse: in altre parole, anche gli intervistati di Forza I-

talia vogliono, in media, più servizi pubblici e non meno tasse, addirittura in misura lievemente superiore dei simpatizzanti della Margherita.



La questione del decentramento, rilevata attraverso l'atteggiamento nei confronti della cosiddetta *devolution*, non incontra molti favori: non solo Ds e Margherita la rigettano con decisione ma anche gli intervistati di Forza Italia, che pure a livello nazionale ha spinto per approvare la riforma, tendono ad essere piuttosto ostili di fronte all'ipotesi di attribuire alle Regioni la competenza legislativa esclusiva su sanità, scuola e ordine pubblico locale; riguardo alla politica estera, e in particolare al ruolo dell'Unione Europea, le differenze all'interno del centro-sinistra (limitatamente ai due *partner* maggiori a livello nazionale) quasi si annullano con i Democratici di sinistra e gli alleati della Margherita concordi nell'auspicare il rafforzamento delle istituzioni comunitarie e gli aderenti a Forza Italia collocati in media su posizioni assai più tiepide verso l'integrazione europea.

Patto di stabilità interno e politiche di bilancio: studio di approfondimento su alcuni enti locali emiliano-romagnoli

Sommario

1. Introduzione. – 2. Autonomia finanziaria e patto di stabilità interno per l'anno 2005. – 3. Analisi di alcuni casi concreti. – 4. Politiche di bilancio e rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2005. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'adesione e la permanenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea impone al nostro paese il rispetto di alcuni macro obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Trattato di Maastricht. Anche gli enti locali sono chiamati a concorrere al contenimento della spesa pubblica al fine di raggiungere tali obiettivi. In funzione di ciò, con la legge n. 448 del 1998 (la legge finanziaria per l'anno 1999) è stato introdotto il cosiddetto patto di stabilità interno, il quale fissa per ciascun ente locale specifici obiettivi di bilancio, finalizzati al contenimento della spesa e alla riduzione del proprio *stock* di debito.

Le disposizioni del patto di stabilità interno sono state modificate dalle successive leggi finanziarie. Anche la legge finanziaria per l'anno 2005 è intervenuta in materia, imponendo agli enti locali – comuni con più di 5.000 abitanti, province, comunità montane con più di 50.000 abitanti – una nuova serie di vincoli di bilancio. In estrema sintesi, per ciascun ente locale è stato quantificato un tetto di spesa massima sostenibile nell'anno 2005, determinato in base alla spesa annua mediamente sostenuta dallo stesso ente nel triennio 2001-2003. Negli anni precedenti, il risanamento dei conti pubblici è stato perse-

guito invece fissando degli obiettivi di miglioramento del cosiddetto saldo finanziario, inteso come differenza fra entrate e spese sostenute nell'anno da ciascun ente locale. Ulteriore novità introdotta con il patto di stabilità interno per il 2005 è l'inclusione – fra le spese considerate ai fini del patto – delle spese di investimento, fino al 2004 escluse invece dal calcolo del saldo finanziario.

Scopo del presente contributo di ricerca ⁽¹⁾ è evidenziare gli effetti del patto di stabilità interno per il 2005 sulle politiche di bilancio degli enti locali, con particolare attenzione proprio all'introduzione di tetti massimi di spesa e alla inclusione delle spese di investimento nei vincoli del patto.

Il tema è di particolare interesse se si considera che anche la legge finanziaria per l'anno 2006 – attualmente all'esame del Parlamento – con ogni probabilità riproporrà l'impostazione del patto di stabilità interno per l'anno 2005, e quindi il metodo dei tetti massimi di spesa, prendendo a riferimento la spesa sostenuta da ciascun ente nel corso del 2004.

L'analisi sviluppata in questo capitolo intende approfondire questi temi, tramite lo studio dei bilanci di alcuni enti locali del territorio emiliano-romagnolo (comuni e province) evidenziando concretamente quali impatti e quali strategie sono state adottate da comuni e province per far fronte ai vincoli posti dal patto di stabilità interno 2005. L'analisi vuole anche mettere in evidenza i riflessi e i condizionamenti del patto di stabilità interno 2005 rispetto all'autonomia e al ruolo che la stessa Costituzione riconosce agli enti locali territoriali.

Da alcuni anni in occasione della definizione dei contenuti della legge finanziaria annuale e dei provvedimenti ad essa collegati, scoppia puntuale la polemica fra governo centrale regioni e sistema delle autonomie rispetto alle misure necessarie per il risanamento dei conti pubblici, a cui regioni ed autonomie locali concorrono in primo luogo attraverso il patto di stabilità interno. Uno dei temi centrali di tale polemica è proprio il rappor-

(1) Si precisa che il presente studio è stato realizzato nel periodo compreso fra il mese di ottobre e la prima metà del mese di dicembre del 2005.

to fra autonomia degli enti locali e vincoli di bilancio fissati dal patto di stabilità interno e da altre norme contenute nella legge finanziaria.

2. *Autonomia finanziaria degli enti locali e patto di stabilità interno per l'anno 2005*

Negli ultimi decenni, gli enti locali territoriali hanno visto rafforzarsi il proprio ruolo istituzionale e la propria autonomia come livello territoriale di governo. Tale processo è culminato nella riforma costituzionale del 2001, approvata con la legge costituzionale 7 ottobre 2001 n. 3, con la quale è stato sancito un ordine istituzionale di tipo “quasi” federale, fondato sui principi di sussidiarietà e federalismo fiscale. Nel nuovo ordine costituzionale, comuni province città metropolitane regioni e stato vengono considerati enti equiparati.

Per quanto concerne la ripartizione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, la Costituzione (art. 118) prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Compiti e funzioni amministrative sono attribuite alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni dell'ente considerato (principio di sussidiarietà verticale). Il principio di adeguatezza implica la considerazione delle caratteristiche organizzative, associative, demografiche e territoriali dell'ente chiamato ad esercitare le funzioni. Il principio di differenziazione richiama la possibilità di conferire una stessa funzione a diversi tipi di enti territoriali in base alle rispettive caratteristiche. Infine, il principio di sussidiarietà orizzontale prevede che stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Ma proprio quando il ruolo degli enti locali territoriali è stato sancito e rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001, il percorso di crescita delle autonomie locali come livello territoriale di governo sembra essersi sostanzialmente arrestato. Il dettato costituzionale del 2001 può dirsi in buona parte non attuato. Ad oggi non sono stati ancora approvati i decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella legge 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia) finalizzate alla modifica della normativa che regola l'ordinamento degli enti locali per adeguare tale normativa alla riforma costituzionale del 2001. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale, secondo cui ogni livello di governo territoriale determina quali e quante risorse drenare, divenendone responsabile di fronte alla comunità di riferimento. Solo lo scorso settembre, dopo una serie di proroghe e ritardi, si sono conclusi i lavori dell'Alta commissione per il federalismo fiscale, prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (L. n. 289/2002, art. 3) allo scopo di dare avvio al percorso di attuazione del federalismo fiscale.

L'autonomia degli enti locali territoriali si manifesta sotto molteplici profili: politico, amministrativo, normativo, organizzativo, finanziario. Il concetto di autonomia richiederebbe approfondimenti per ciascuno di tali profili. In questa sede si intende soffermarsi sul concetto di autonomia finanziaria.

Citando la stessa Costituzione (art. 19), comuni province città metropolitane e regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e hanno risorse autonome; stabiliscono e applicano tributi e entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio. Stabilire ed applicare tributi propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dovrebbe significare che comuni e province possono determinare gli elementi strutturali dei tributi di loro competenza e, ad esempio, possono determinare i livelli di compartecipazioni tra valori minimi e massimi predefiniti dal legislatore na-

zionale e regionale.

In materia di trasferimenti, ancora l'articolo 119 della Costituzione prevede che lo stato istituisca un fondo perequativo senza vincolo di destinazione, per i territori con minor capacità fiscale per abitante. Le entrate proprie e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dovranno consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Ma, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni. Da ciò scaturisce che i trasferimenti statali senza vincolo di destinazione non dovranno più esistere, ad eccezione di quelli che alimentano il fondo perequativo.

In sintesi, gli enti locali territoriali sono soggetti dotati di ampia autonomia sia di entrata che di spesa. Tale autonomia è riconosciuta agli enti locali dall'ordinamento già da prima della riforma costituzionale del 2001.

Concretamente, autonomia di entrata significa per l'ente locale poter disporre di entrate proprie, ovvero significa avere la possibilità e la responsabilità di determinare, almeno in parte, le caratteristiche e il livello di risorse finanziarie prelevate dalla propria comunità di riferimento per svolgere i propri compiti. Comunemente, l'autonomia finanziaria dell'ente locale si misura calcolando l'incidenza delle cosiddette entrate "proprie" sul totale delle entrate correnti iscritte in bilancio.

Le entrate correnti (cioè, il complesso delle entrate che finanziano l'attività ordinaria dell'ente) per comuni e province sono costituite da:

- tributi, cioè imposte, tasse e altri tributi;
- contributi e trasferimenti correnti dallo stato, dalla regione, da altri soggetti pubblici e privati;
- entrate extratributarie, cioè tariffe dei servizi pubblici erogati, proventi dei beni di proprietà dell'ente, interessi ed utili da

aziende speciali e società partecipate ecc., altri proventi e rimborsi diversi.

Sono considerate entrate correnti “proprie” dell’ente locale, ovvero espressione di autonomia finanziaria, le entrate tributarie ed extratributarie.

È vero che l’ammontare delle entrate tributarie non sono determinate solo dalle scelte dell’ente locale, ma anche e soprattutto dalle caratteristiche e dalla “ricchezza” del territorio. Come pure le entrate extratributarie sono determinate non solo dalle scelte tariffarie dell’ente, ma anche dal tipo e dalla quantità di servizi che la comunità locale richiede, nonché dalla forma di gestione dei servizi adottata dall’ente locale (che può essere diretta o indiretta, con la possibilità che entrate ed spese connesse al servizio non transitino dal bilancio dell’ente locale). Di certo, però, è sulle entrate tributarie ed extratributarie che si gioca principalmente la responsabilità di comuni e province per quanto riguarda il tipo e l’ammontare di risorse drenate da cittadini e aziende per finanziare servizi e attività delle amministrazioni locali.

In specifico, lo ricordiamo, le principali entrate tributarie dei comuni sono:

- l’imposta comunale sugli immobili, asse portante dell’autonomia tributaria dei comuni. Si applica con aliquote differenziate in base alla natura e alla destinazione degli immobili. Il comune determina le aliquote fra livelli minimi e massimi prefissati dal legislatore nazionale, può differenziare le aliquote in base al tipo e all’uso dell’immobile, può aumentare il livello di detrazione applicata alla prime case, può determinare l’esenzione per specifiche categorie di immobili;

- l’addizionale sul consumo di energia elettrica, che si applica ai fabbricati ad uso abitativo. Il comune non può influire in alcun modo sull’ammontare del gettito;

- la tassa per il servizio rifiuti solidi urbani (TARSU), determinata dal comune in base ad una serie di fattori connessi al tipo di utenza. Il d.lgs. 22 del 1997 ha previsto una riforma del servizio RSU che comporta il progressivo innalzamento del grado di copertura dei costi del servizio attraverso il gettito della

tassa. Entro la fine del periodo transitorio di attuazione della riforma, ancora in corso, ciascun comune deve provvedere a trasformare la tassa in una tariffa e a esternalizzare il servizio con l'uscita dei relativi proventi dal bilancio del comune;

- la compartecipazione dei comuni all'IRPEF con aliquota fissa, attualmente pari al 6,5% del gettito IRPEF riscosso sul territorio del comune. Il comune non può influire in alcun modo sull'ammontare del gettito; si tratta formalmente di un tributo, ma nella sostanza è un trasferimento corrente dallo stato;

- l'addizionale IRPEF facoltativa; spetta al comune decidere di applicarla e in che misura, entro un limite minimo e massimo fissati dal legislatore. Si tratta quindi di una vera entrata propria per il comune. Attualmente, però, la sua applicazione risulta "congelata" nel senso che nel 2003 e nel 2004 la legge finanziaria ha sospeso la possibilità per i comuni di aumentare l'aliquota applicata o di applicare il tributo (nel caso dei comuni che non l'avessero ancora applicato); per il 2005, la legge finanziaria ha consentito l'applicazione dell'addizionale IRPEF ai comuni che ancora non l'avevano applicata, ma solo nella misura minima dello 0,1%.

Passando a considerare le amministrazioni provinciali, le loro principali entrate tributarie sono:

- l'imposta provinciale di trascrizione nel Pubblico Registro Automobilistico (PRA). La provincia può scegliere di applicare una maggiorazione pari al 20% rispetto alle aliquote di base fissate con decreto ministeriale;

- l'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile auto, che si applica ai veicoli iscritti al PRA e delle macchine agricole. Il gettito dell'imposta viene devoluto alle province, le quali però non sono titolari del tributo e non ne determinano in alcun modo struttura e importo;

- l'addizionale sui consumi di energia elettrica applicata a tutte le utenze diverse dalle abitazioni (commerciali, industriali, ecc.). Le province possono determinare un incremento del gettito, fino ad importo massimo pari a 0,01136 euro per Kwh;

- la compartecipazione IRPEF che per le province ammonta all'1% del gettito IRPEF riscosso nel proprio territorio. Come

per i comuni, la provincia non ha alcun potere di incidere sulla struttura o sul gettito del tributo; si tratta formalmente di un tributo, ma nella sostanza è un trasferimento corrente dallo stato;

- l'imposta per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente. Si tratta di un'addizionale provinciale sulla tassa/tariffa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani applicata dai comuni. Le province possono stabilirne l'aliquota fra un minimo ed un massimo fissati per legge.

Occorre subito precisare che le addizionali e le compartecipazione degli enti locali territoriali ai principali tributi statali hanno costituito solo un timido avvio verso il federalismo fiscale. Basta pensare al sostanziale blocco dell'addizionale comunale all'IRPEF. Ma soprattutto si consideri che, quando il legislatore ha applicato le addizionali sul consumo di energia elettrica e le compartecipazione all'IRPEF, sia per i comuni che per le province, le relative somme sono state compensate da una diminuzione di pari importo dei trasferimenti correnti dallo stato spettanti a ciascun comune e provincia; e se l'importo della compartecipazione o dell'addizionale teoricamente riconoscibile supera l'ammontare di trasferimenti spettanti a ciascun ente, allora tale importo viene ridotto al livello dei trasferimenti spettanti a ciascun ente (principio di invarianza). Concretamente, per la stragrande maggioranza dei comuni e delle province dell'Emilia-Romagna i trasferimenti correnti dallo Stato sono ridotti a pochi punti percentuali sul totale delle entrate correnti.

Ad oggi, i margini di manovra a disposizione degli enti per incrementare le entrate tributarie sono ormai molto ridotti. Se anche i governi locali volessero offrire più servizi al proprio territorio, le leve impositive a disposizione sono molto poche.

Da tempo, tutte le province applicano le aliquote e gli importi massimi consentiti. Applicare da subito le aliquote massime è stata per le province una necessità, dovendo far fronte negli ultimi anni ad un crescente carico di servizi e funzioni loro assegnate, spesso senza un adeguato trasferimento di risorse finanziarie, strumentali e di personale. In ogni caso, i margini di manovra a disposizione delle province sono sempre stati minimi. Invece, i due principali tributi provinciali – l'imposta di tra-

scrizione al PRA e l'imposta sulla RCA – dipendendo fortemente dall'andamento del mercato automobilistico, senza che la provincia possa incidere in qualche modo sul loro gettito.

Non molto migliore è la situazione dei comuni, che pure godono di una maggiore autonomia impositiva rispetto alle province. Ad oggi, molti comuni applicano già aliquote ICI vicine ai livelli massimi consentiti⁽²⁾, a fronte di entrate tributarie il cui gettito tende ad essere eroso dall'inflazione. In effetti, le rendite catastali per il pagamento dell'ICI non sono rivalutate da anni e, peraltro, non garantiscono in alcun modo equità di prelievo tributario. Inoltre, come detto, l'addizionale IRPEF dei comuni è praticamente bloccata già da alcuni anni.

Molti servizi cosiddetti a rilevanza economica che fanno capo ai comuni (servizi idrico, distribuzione gas ed energia elettrica, gestione rifiuti, trasporti pubblici locali, ecc.) sono ormai gestiti da soggetti diversi dal comune e le relative entrate e spese non transitano dal bilancio comunale. Per i servizi non a rilevanza economica (servizi sociali, culturali, ecc.), rette e tariffe vengono per lo più aumentate nella misura minima indispensabile a coprire gli effetti dell'inflazione.

In sintesi, si può affermare che i margini di manovra su entrate proprie sono pressoché nulli per le province e sono piuttosto stagnanti anche per i comuni, in un contesto in cui i trasferimenti erariali sono in calo secondo la dinamica prima descritta e anche la regione vede ridursi le risorse a disposizione con inevitabili ricadute sui bilanci sugli enti locali.

Ad oggi la fiscalità locale è sostanzialmente bloccata. Tutto è in sospenso in attesa che venga dato corpo al federalismo fiscale.

Sul versante della spesa, autonomia significa per l'ente locale libertà di scelta nelle modalità di organizzazione delle proprie attività, libertà nella scelta dei fattori produttivi da impiegare, libertà di scelta nelle modalità di erogazione della spesa. L'autonomia di spesa è connessa, anzi è parte integrante

(2) Costituisce una parziale eccezione l'ICI applicata sulle prime case che per motivi di equità e perequazione sociale viene tenuta molto più bassa del limite massimo teoricamente consentito.

dell'autonomia organizzativa: l'ente locale deve poter scegliere come strutturarsi e quali forme dare ai servizi che gestisce, ovviamente nel rispetto delle normative che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni locali, nonché i singoli settori di attività dell'ente (istruzione, servizi sociali, ambiente, viabilità, trasporti, ecc.).

Il presupposto della autonomia di spesa è la certezza di poter disporre delle risorse finanziarie necessarie a svolgere i compiti che il legislatore attribuisce all'ente locale.

Ebbene, l'esigenza di un sempre maggior rigore finanziario per risanare i conti pubblici e per poter rispettare i parametri fissati dal trattato di Maastricht, hanno portato negli ultimi anni il legislatore all'introduzione di diverse misure restrittive per i bilanci delle amministrazioni pubbliche e quindi anche degli enti locali territoriali, misure che in alcuni casi rischiano di limitare fortemente l'autonomia organizzativa e di spesa degli enti locali.

Non si tratta solo delle misure definite dal patto di stabilità interno, ma anche di altri provvedimenti, ad esempio le restrizioni alle assunzioni di personale e il contingentamento delle spese per l'acquisto di beni e servizi specifici.

Negli ultimi anni, per ciascun ente, sono stati previsti limiti stringenti alla spesa di personale e alla possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato. Tali limiti hanno concorso – insieme ad altri fattori di natura politica, organizzativa, legislative, ecc. – a far propendere più spesso gli enti locali verso scelte di esternalizzazione di attività e servizi, in luogo di una gestione diretta.

Con specifico riferimento al 2005, anche la legge 311 del 2004 (la legge finanziaria per il 2005) ha previsto limiti alle assunzioni a tempo indeterminato per gli enti locali. Il principio generale è quello di non consentire la sostituzione di tutto il personale cessato dal servizio nell'anno precedente, allo scopo di ottenere una certa quota di risparmio delle spesa di personale ⁽³⁾.

(3) Più in dettaglio, le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2005 possono es-

Si deve segnalare che in materia di limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato per gli enti locali, la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004 – pronunciata poche settimane prima dell’approvazione della legge finanziaria per il 2005 – ha evidenziato l’incostituzionalità di alcune disposizioni delle leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004, in quanto fissavano una precisa percentuale di personale cessato che poteva essere sostituito dall’ente locale con nuove assunzioni. Secondo la Corte costituzionale, le norme censurate non si limitavano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma imponevano precetti specifici e puntuali, invadendo una sfera riservata all’autonomia degli enti locali (ovvero l’organizzazione della propria attività amministrativa). La legge statale deve invece limitarsi a definire dei criteri (ad esempio il contenimento della spesa pubblica) senza imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungerli. La finanziaria per il 2005 ha cercato di porre rimedi che recepissero tali rilievi ma i vincoli che ha posto alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali restano molto incisivi.

Ulteriori limiti alla spesa degli enti locali sono stati introdotti dal legislatore in riferimento ad altre voci specifiche di spesa. In particolare, si ricordano le disposizioni contenute nel cosiddetto decreto “taglia-spese” – DL n. 168/2004 convertito con la L. n. 191/2004 – il quale recava misure urgenti per il conteni-

sere effettuate solo dopo l’emanazione di D.P.C.M. che, previa intesa raggiunta in sede di conferenza unificata stato regioni ed autonomie locali, definiscano concretamente criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per il triennio 2005-2007. Si tenga presente che solo il 24 novembre 2005 è stata raggiunta l’intesa in sede di conferenza unificata e che a inizio dicembre 2005 non era ancora stato approvato il relativo D.P.C.M. Ciò significa che di fatto, fino ad emanazione del suddetto D.P.C.M., vige un sostanziale blocco delle assunzioni a tempo indeterminato; fanno eccezione le assunzioni di personale appartenente a categorie protette. A titolo esemplificativo, l’accordo del 24 novembre prevede un complesso meccanismo di quantificazione del risparmio che ciascun ente deve realizzare nel triennio 2005-2007 in termini di spesa di personale; sia per il 2005 che per il 2006, ciascun ente può scegliere se procedere ad un numero di assunzioni che garantisca di ottenere un determinato risparmio o se applicare il criterio della sostituzione del 25% del personale cessato nel corso dell’anno precedente. Nel 2007 resta solo l’obiettivo di risparmio e non più la possibilità di applicare il criterio del 25%. Ciò perché al termine dei tre anni il risparmio complessivo preventivato deve essere comunque conseguito.

mento della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. Per gli enti locali, con riferimento al 2004, si imponeva il taglio del 10% (rispetto alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003) di alcune specifiche voci di spesa (incarichi di studio, ricerca e consulenza affidati a soggetti esterni all'ente; spese di rappresentanza; missioni all'estero, spese per mostre e convegni). Da tali limitazioni erano esclusi i comuni con meno di 5.000 abitanti, ai quali si riconosceva una maggiore difficoltà di manovra di spesa, avendo una struttura organizzativa più rigida.

Anche la legge finanziaria per il 2005 prevede per gli enti locali il contenimento di spese relative ad incarichi di studio, ricerca e consulenza a soggetti esterni all'ente, che non devono superare nel 2005 la spesa impegnata nel 2004 per le medesime voci. Anche in questo caso le limitazioni non si applicano ai comuni con meno di 5.000 abitanti.

Su queste norme incombono le ripercussioni della sentenza della Corte costituzionale n. 417 del 2005 che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme del decreto "taglia-spese" che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci degli enti locali. Per la Corte, "tali norme non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione".

Al di là dei profili di incostituzionalità di singole norme contenute nelle leggi finanziarie, si pone il problema di valutare le tensioni che si creano fra limitazioni alla capacità di spesa e il principio di autonomia finanziaria degli enti locali.

In discussione non è certo il concorso degli enti locali allo sforzo di risanamento dei conti pubblici, ma il metodo e le misure talora adottate dal legislatore a tal scopo.

In ogni caso, l'ordinamento impone già agli enti locali di finanziare la propria spesa sempre in equilibrio, diversamente dallo stato che ha facoltà di finanziare la propria spesa in disavanzo. L'ente locale deve approvare bilanci preventivi in pareggio e se a consuntivo si produce un disavanzo, questo deve

essere applicato al bilancio dell'anno successivo per essere subito riassorbito. L'ente locale, inoltre, deve rispettare limiti di bilancio finalizzati a garantire la sostenibilità finanziaria dell'ente, anche nel medio e lungo periodo. Ad esempio, può indebitarsi solo per finanziare la spesa di investimento (art. 19, Cost.), mentre non può contrarre debiti per finanziare la spesa corrente o per restituire debiti pregressi. Non può contrarre nuovi debiti se la spesa per interessi passivi che già sostiene è superiore al 12% del totale delle entrate correnti iscritte nell'ultimo bilancio consuntivo approvato.

Con il patto di stabilità interno, si richiede a ciascun ente locale di raggiungere uno specifico obiettivo programmatico di bilancio che cambia di anno in anno ed è finalizzato al raggiungimento di un complessivo obiettivo di miglioramento del disavanzo pubblico, quantificato nella legge finanziaria per ciascun comparto di amministrazioni pubbliche.

Il patto di stabilità interno è, tecnicamente, una norma di coordinamento della finanza pubblica che, come già anticipato in premessa, scaturisce dal processo di integrazione dell'Italia nell'Unione europea.

Le regole del patto di stabilità interno, introdotte per la prima volta con la legge finanziaria per l'anno 1999, sono state ridefinite – in modo più o meno incisivo – da ciascuna delle successive leggi finanziarie. Gli obiettivi di fondo del patto sono rimasti immutati: ovvero il concorso del comparto regioni ed autonomie locali al contenimento della spesa pubblica al fine di ridurre il disavanzo pubblico e il debito pubblico.

A livello comunitario il trattato di Maastricht individua, per ciascun stato membro, due obiettivi di finanza pubblica: primo, il disavanzo pubblico annuo – che è un saldo finanziario fra entrate finali e spese finali – non deve essere superiore al 3% del PIL; secondo, il debito pubblico non deve essere superiore al 60% del PIL. In particolare, questo secondo obiettivo è solo tendenziale, visto che per molti paesi, compresa l'Italia, tale rapporto è attualmente molto più elevato.

Fin dalle prime fasi di vigenza del patto di stabilità interno, sono stati individuati due obiettivi: il primo connesso alla ridu-

zione del disavanzo pubblico, il secondo connesso alla riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL.

Mentre il primo obiettivo ha subito continue modifiche dal 1999 ad oggi, il secondo è rimasto invariato ed è tuttora vigente. Più nel dettaglio, l'art. 28, comma 3, della legge 448/98 prevede, per ciascun ente locale, un obiettivo di riduzione del 10% del rapporto fra *stock* di debito dell'ente locale e PIL, in un arco temporale di 5 anni. Tale norma non è mai stata resa obbligatoria. Resta una facoltà per ciascun ente locale. È previsto invece un premio per chi la attua, ovvero la possibilità di estinguere anticipatamente mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti senza pagare le previste penali. Per accedere a questa possibilità, l'ente locale presenta un programma quinquennale di rientro sul debito che garantisca, a fine periodo, una diminuzione del rapporto fra il proprio debito e il PIL pari almeno al 10%. Se allo scadere del quinquennio l'obiettivo non viene raggiunto, l'ente locale è tenuto a pagare tutte le somme dovute a titolo di penale per i mutui della Cassa Depositi e Prestiti estinti anticipatamente.

Da alcuni anni, si applicano sui mercati finanziari tassi di interesse molto più bassi di quelli applicati solo qualche anno prima. Tale circostanza rende molto interessante l'opportunità di estinguere anticipatamente, senza penali, vecchi mutui contratti dagli enti locali con la Cassa DDPP, quando i tassi di interesse applicati erano molto più alti di quelli applicati oggi. Estinguere vecchi mutui più onerosi, per contrarne oggi dei nuovi a tassi più vantaggiosi, consente all'ente locale un significativo risparmio sulla spesa per interessi passivi. In effetti, negli ultimi anni, diversi enti locali – e, fra loro, un numero rilevante di enti locali emiliano-romagnoli – hanno presentato alla Cassa Depositi e Prestiti il programma quinquennale di rientro sul debito, versando le somme dovute per la restituzione anticipata di una quota significativa di vecchi mutui.

Il primo obiettivo del patto di stabilità interno, invece, è stato ampiamente rivisto da tutte le leggi finanziarie successive alla legge 448 del 1998. Ad eccezione del primo anno, fino al 2004 l'obiettivo connesso al miglioramento del disavanzo pub-

blico è stato declinato, per ciascun ente locale, in un obiettivo di miglioramento del cosiddetto saldo finanziario fra entrate finali e spese finali. In una prima fase, l'obiettivo era determinato solo come saldo finanziario di cassa (riscossioni meno pagamenti), in quanto a livello comunitario a prevalere è il criterio della cassa.

Lo si specifica per i non addetti ai lavori, considerare il bilancio in termini di cassa significa considerare soltanto le somme effettivamente riscosse ed effettivamente pagate dall'ente pubblico nell'anno di riferimento. La gestione di cassa si distingue da quella di competenza – tipica delle amministrazioni pubbliche – che riguarda invece le somme per le quali nell'anno l'ente locale accerta un diritto a riscuotere nei confronti di determinati soggetti, e le somme che l'ente locale si impegna a pagare. Un esempio può meglio chiarire il concetto: l'ente accerta una entrata tributaria nel momento in cui identifica il soggetto che deve pagare il tributo, la ragione per cui tale tributo è dovuto all'ente, nonché l'importo dovuto (accertamento); l'entrata tributaria potrà essere registrata in termini di cassa solo nel momento in cui la somma viene effettivamente “incassata” dall'ente (riscossione). Per quanto riguarda il procedimento di spesa, l'ente locale può effettuare una spesa solo dopo aver assunto un atto di impegno. L'impegno è la fase nella quale viene determinata la somma da pagare, l'obiettivo della spesa, il soggetto creditore e la ragione del debito ⁽⁴⁾; inoltre, con l'impegno viene costituito il vincolo sulla previsione di bilancio, ovvero la stessa somma non potrà essere impiegata per un'altra spesa. Per acquistare, ad esempio, del materiale di cancelleria, l'ente locale determina il soggetto fornitore – in base a precise regole procedurali e dopo aver pattuito le condizioni del contratto di fornitura – e iscrive la somma da pagare

(4) Fanno eccezione le spese per investimenti e le spese correnti correlate a specifiche entrate a destinazione vincolata. In questi casi, l'impegno di spesa viene assunto al momento dell'accertamento dell'entrata che finanzia tale spesa, quindi l'impegno di spesa può essere assunto anche molto tempo prima del momento in cui viene determinato il soggetto da pagare. L'impegno implica comunque, anche in questi casi, la costituzione del vincolo sul relativo stanziamento di bilancio.

nell'apposito stanziamento di bilancio (impegno). Solo dopo che il bene richiesto sarà stato consegnato all'ente, la somma impegnata verrà effettivamente pagata al fornitore (pagamento). Se un impegno viene assunto in un determinato anno senza che venga effettuato nello stesso anno il relativo pagamento, la somma impegnata confluisce a fine anno fra i residui di spesa e potrà essere pagata l'anno successivo; in questo ultimo caso, si dice che il pagamento viene effettuato in conto residui, anziché in conto competenza.

Ebbene, il bilancio di previsione che ogni ente locale approva a inizio anno è deliberato dal consiglio come bilancio di competenza, ovvero vi sono iscritte le somme che l'ente prevede di accertare e le somme che prevede di impegnare nell'anno. Mentre, nel corso della gestione e a consuntivo, nel bilancio vengono iscritti i movimenti finanziari sia di competenza che di cassa.

Ovviamente, per raggiungere un determinato obiettivo in termini di saldo finanziario fra riscossioni e pagamenti, occorre a monte impostare il bilancio di competenza secondo determinati obiettivi, per poi verificare nel corso della gestione che l'andamento dei flussi di cassa sia coerente con tali obiettivi.

Per questa ragione, dall'esercizio 2003, l'obiettivo di miglioramento del saldo finanziario fissato dal patto di stabilità interno è stato sdoppiato, ovvero è stato riferito in modo distinto sia alla gestione di cassa (riscossioni meno pagamenti) che a quella di competenza (accertamenti meno impieghi), proprio allo scopo di rafforzare i vincoli posti dal patto.

In via generale, fino al 2004, l'obiettivo programmatico sia di cassa che di competenza è stato calcolato come saldo finanziario fra il totale delle entrate finali (tributarie, da contributi e trasferimenti correnti, extratributarie, da alienazioni e trasferimenti in conto capitale) e il totale delle spese correnti. A livello comunitario, in realtà, si calcola il saldo fra entrate finali e spese finali, ovvero conteggiando sia le spese correnti che le spese in conto capitale. Il patto di stabilità interno invece, fino al 2004, ha escluso la spesa di investimento dal calcolo del saldo finanziario.

Si tratta di un aspetto di grande rilevanza che ha consentito agli enti locali di dare continuità e sviluppo alle proprie politiche di investimento sul territorio, anche se ha significato sottrarre dai vincoli del patto una quota rilevante di spese che invece rilevano ai fini del rispetto dei parametri di Maastricht.

Lo scopo di tale esclusione era quello di non penalizzare gli investimenti, anche considerato il ruolo che gli investimenti attivati da regioni ed enti locali rivestono nel contesto nazionale, con evidenti effetti di volano sull'economia complessiva.

Oltre alle spese in conto capitale, altre specifiche voci di entrata e di spesa sono state escluse dal calcolo del saldo finanziario, con alcune modifiche da un anno all'altro. È cambiata inoltre, di anno in anno, la base di calcolo con cui determinare l'obiettivo programmatico di miglioramento del saldo finanziario. In sintesi, si applica il calcolo del saldo finanziario al bilancio di un anno precedente (base di calcolo), quindi l'obiettivo programmatico viene determinato come scostamento percentuale rispetto alla base di calcolo.

Considerando più in dettaglio le regole del patto per l'anno 2004, il saldo finanziario, riferito sia alla gestione di cassa che a quella di competenza, doveva essere calcolato escludendo:

- dalle entrate tributarie (Titolo I), la compartecipazione IRPEF (che, come detto, di fatto costituisce in realtà un trasferimento erariale);
- dalle entrate da contributi e trasferimenti (Titolo II), i trasferimenti correnti dallo Stato, dall'Unione europea e dagli altri enti partecipanti al patto;
- dalle entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (Titolo IV), i proventi della dismissione di beni patrimoniali e di attività finanziarie, i trasferimenti in conto capitale dallo stato dall'Unione europea e dagli altri enti partecipanti al patto, le riscossioni di crediti;
- dalle spese correnti (Titolo I), la spesa per interessi passivi, le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla Unione europea, le spese per calamità naturali, le spese elezioni amministrative, le spese connesse a funzioni statali o regionali trasferite o delegate, le spese per rim-

borsi eseguiti allo Stato, la spesa di personale relative ad aumenti contrattuali e a maggiori ineri di personale per attività istruttoria del condono.

Il saldo programmatico 2004, sia di cassa che di competenza, era determinato dal saldo programmatico per l'anno 2003 (a sua volta determinato prendendo a base di calcolo il bilancio 2001) incrementato del tasso di inflazione programmato nel DPEF, pari all'1,7%. A consuntivo, i saldi finanziari 2004 non dovevano essere peggiorativi degli obiettivi programmatici così calcolati.

Un elemento che di certo ha favorito una gestione di bilancio meno condizionata e più flessibile per gli enti locali, è stata appunto l'esclusione di una serie di voci di entrata e di spesa, a partire dalle spese di investimento. Ogni voce esclusa dal calcolo del patto risponde ad una logica specifica: ad esempio, non considerare entrate e spese che hanno carattere di eccezionalità o che scaturiscono da modifiche legislative e da attribuzione di nuovi compiti agli enti locali, e che quindi falserebbero il confronto con bilanci di anni passati; oppure escludere dal conteggio entrate e spese già poste a carico degli obiettivi programmatici di altre amministrazioni pubbliche (è il caso dei trasferimenti).

Un altro aspetto rilevante del patto di stabilità interno è costituito dal sistema di incentivi e sanzioni connesse agli obiettivi di patto. In premessa, occorre ricordare che le disposizioni del patto di stabilità interno non dettano requisiti di legittimità dei documenti di bilancio. In altri termini, se il bilancio di un ente a consuntivo non rispetta il patto di stabilità, non è per questa ragione illegittimo. L'ente però subirà, se previste, le sanzioni stabilite dal legislatore per gli enti inadempienti.

In una prima fase, il patto di stabilità interno non prevedeva sanzioni per gli enti che non raggiungevano gli obiettivi fissati, ad eccezione del caso in cui l'Italia fosse incorsa nelle sanzioni europee per mancato rispetto dei parametri del patto di stabilità e crescita, nel qual caso le relative sanzioni sarebbero state ripartite fra gli enti che non avessero rispettato il patto. Era previsto, invece, un sistema di premi, consistenti in riduzioni dei tassi di interesse

da pagare sui mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. Essendo stato poi raggiunto l'obiettivo complessivo definito per il comparto autonomie locali per il biennio 1999-2000, tutti gli enti locali hanno potuto beneficiare di una riduzione del 0,5% del tasso di interesse praticato dalla Cassa Depositi e Prestiti. Molti enti locali hanno ottenuto anche l'ulteriore riduzione del 0,5% del tasso di interesse, prevista per gli enti che nel biennio avessero ottenuto una complessiva riduzione del disavanzo superiore allo 0,3% del PIL.

Successivamente, con la finanziaria per l'anno 2001 non è stato confermato il sistema di incentivi previsto per il biennio 1999-2000. Al contrario, la legge finanziaria del 2002 ha previsto, con effetto retroattivo, che gli enti che non avevano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità per il 2001 non potessero procedere all'assunzione di personale nel 2002.

Con le leggi finanziarie per il 2003 e il 2004 vengono introdotte ulteriori sanzioni per gli enti inadempienti (oltre al blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo sempre riconfermato, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, l'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi). Tali sanzioni sono state sostanzialmente confermate anche dalla legge finanziaria del 2005, di cui si dirà più nel dettaglio di seguito.

In sintesi, si è passati da un sistema premiante (che peraltro ha anche distribuito benefici a pioggia, ovvero senza escludere quegli enti che non avevano raggiunto gli obiettivi di patto) ad un sistema di sanzioni estremamente pesanti per gli enti locali. Di fatto, dal momento in cui sono state introdotte le sanzioni, il patto di stabilità interno ha assunto il carattere di un vincolo stringente e per l'ente è assolutamente strategico rispettarlo.

Si deve anche segnalare che, sotto alcuni profili, l'evoluzione del patto ha consentito anche un alleggerimento della pressione sugli enti locali. Il riferimento va alla esclusione a partire dall'anno 2000 delle comunità montane e isolate e delle unioni di comuni dall'ambito di applicazione del patto⁽⁵⁾.

(5) La ragione di tale esclusione è da ricercare nella volontà del legislatore di non o-

Lo stesso è valso per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, esclusi a partire dal 2001: ciò ha consentito di affrancare i comuni più piccoli da adempimenti molto onerosi, considerata la minore flessibilità di bilancio e anche la complessità delle norme da applicare.

Passando a considerare nel dettaglio le regole del patto di stabilità interno per il 2005, come già accennato, due sono le principali novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2005 (l. n. 311/2004, art. 1, commi 21-41): il passaggio dal metodo dei saldi finanziari al metodo dei tetti massimi di spesa; l'inclusione della spesa per investimenti nel calcolo degli obiettivi del patto.

I tetti di spesa, sempre in modo distinto per la gestione di cassa e di competenza, sono determinati calcolando la spesa annua mediamente sostenuta dall'ente locale nel triennio 2001-2003. In specifico, il complesso delle spese soggette al patto (spese correnti e spese di investimento) non può essere superiore alla corrispondente spesa media sostenuta nel triennio 2001-2003 incrementata del 10% oppure dell'11,5%. La scelta della percentuale di incremento da applicare viene determinata in base ad un parametro di "virtuosità" riferito al singolo ente. Virtuoso è definito l'ente la cui spesa corrente (in termini di pagamenti in conto competenza e in conto residui) media *pro capite* del triennio 2001-2003 risulti inferiore alla spesa corrente media *pro capite* della classe demografica di appartenenza. I valori di riferimento (medie per classi demografiche) sono stati determinati con apposito decreto ministeriale (d.m. 26 gennaio 2005). Se l'ente è "virtuoso" applica la percentuale dell'11,5%, viceversa applica il 10%.

Appare molto discutibile attribuire un carattere di virtuosità (il termine è quantomeno improprio) ad un ente locale, sulla base della spesa corrente *pro capite*, la quale è determinata da una pluralità di fattori: il tipo e alla quantità di servizi che l'ente ge-

stacolare, ma anzi di incentivare, lo sviluppo di processi di integrazione e gestione associata di funzioni e servizi (attraverso unioni di comuni e comunità montane/isolane) da parte di comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che sono nel nostro paese la stragrande maggioranza.

stisce in forma diretta o esternalizzata; la quantità di servizi e funzioni che in base a leggi regionali sono trasferite o delegate agli enti locali; la presenza di consistente pendolarismo o di rilevanti flussi turistici; e così via. Nel voler ottenere una riduzione della spesa, il legislatore classifica l'ente locale come più virtuoso se la sua spesa corrente per abitante è più bassa della media. In realtà, la spesa corrente per abitante inferiore alla media della propria classe demografica di appartenenza non può essere considerata un indice di efficienza dell'ente locale.

Rispetto all'ambito soggettivo di applicazione del patto di stabilità interno per il 2005, la l. n. 311/04 aveva inizialmente previsto un ampliamento degli enti locali soggetti al patto: non più solo tutte le province e i comuni con più di 5.000 abitanti, ma anche le i comuni fra 3.000 e 5.000 abitanti, le unioni di comuni con più di 10.000 abitanti, le comunità montane ed isolate con più di 10.000 abitanti. Con il d.l. n. 44 del 31 marzo 2005, convertito con la legge 88/2005, sono stati esclusi dall'applicazione dei vincoli del patto, tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti, le comunità montane e isolate con meno di 50.000 abitanti e tutte le unioni di comuni.

Anche per il 2005 è prevista l'esclusione di una serie di voci di spesa dal calcolo del patto. Sono escluse le spese di personale, soggette ad uno specifico regime di limitazioni, a cui si è fatto cenno in precedenza. Sono escluse le spese per acquisire partecipazioni azionarie e attività finanziarie, per conferimenti di capitale, per concessioni di crediti, spese che non vengono conteggiate ai fini del patto perché, trattandosi di operazioni finanziarie, non sono considerate ai fini del calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni utilizzato a livello europeo. Sono esclusi i trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche (ma devono essere però inclusi nel patto quei trasferimenti verso amministrazioni pubbliche, che sono in realtà corrispettivi per servizi ricevuti dall'ente).

La TAB. 1 esemplifica il metodo di calcolo degli obiettivi programmatici per il 2005, evidenziando anche le singole voci di spesa escluse dal limite del patto.

TAB. 1. *Modalità di calcolo degli obiettivi programmatici definiti dal patto di stabilità interno 2005, per comuni con più di 5.000 abitanti, province, comunità montane con più di 50.000 abitanti.*

SCor	TITOLO I - SPESE CORRENTI
a detrarre: S1	Spese per il personale
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile
S4	Spese per calamità naturali
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle regioni dal 1° gennaio 2004 (art. 1, L. 88/05)
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1, L. 88/05)
S7	Spese svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, L. 168/05) - solo enti locali Piemonte
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)
Scap	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE
a detrarre: S8	Spese per partecipazioni azionarie
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (es. titoli)
S10	Spese per conferimenti di capitale
S11	Spese per concessione di crediti
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche
S13	Spese per calamità naturali
S14	Spese cofinanziate dall'U.E., ivi comprese le quote di parte nazionale
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle regioni dal 1° gennaio 2004 (art. 1, L. 88/05)
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1, L. 88/05)
S17	Spese svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, L. 168/05) - solo enti locali Piemonte

Di particolare rilevanza per gli enti locali, è l'esclusione dai vincoli del patto delle spese in conto capitale finanziate con determinate voci di entrata ⁽⁶⁾: cofinanziamenti comunitari, alie-

(6) Si ricorda, per i non addetti ai lavori, che le spese di investimento di comuni e province sono finanziate:

- con entrate proprie, ovvero proventi di alienazioni di beni del patrimonio disponibile dell'ente locale come edifici, terreni, diritti di superficie ecc.; oppure, per i soli comuni, i proventi dei permessi di costruire rilasciati a coloro che vogliono procedere a edificazioni sul territorio comunale (cosiddetti oneri di urbanizzazione);
- con il ricorso all'indebitamento, cioè con la contrazione di mutui o l'emissione di

TAB. 1. *Segue*

SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (ScorN+ScapN)
SMT	SPESA MEDIA DEL TRIENNIO 2001/2003 (CSN 2001+ CSN 2002 + CSN 2003) / 3
Inc %	INCREMENTO % PER IL 2005
Inc 2005	INCREMENTO PER IL 2005 (SMT * Inc % 2005)
OP 2005	OBIETTIVO PROGRAMMATICO PER IL 2005 (SMT + Inc 2005)
S18	Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 finanziate da proventi derivanti da alienazione di immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità
S19	Detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti
S20	Incremento della quota di spesa sostenuta nel 2005 dall'ente "capofila" di propria competenza
CS 2005	COMPLESSO DELLE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE SOSTENIBILI NEL 2005 PER RISPETTARE GLI OBIETTIVI DEL PATTO (OP 2005 + S18 + S19 - S20)

nazioni di beni dal patrimonio dell'ente, erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

Fra le possibili esclusioni, si segnala che l'ente locale può detrarre anche le spese che ha sostenuto per conto di altre amministrazioni in qualità di ente "capofila", nell'ambito di accordi/convenzioni per la gestione in forma associata di servizi ed attività. Per contro, ciascun ente dovrà includere, nel proprio limite di spesa, eventuali spese sostenute da altre amministrazioni (in qualità di enti "capofila") per suo conto, in quanto ente beneficiario di un determinato servizio.

In merito all'inclusione della spesa di investimento nei vincoli di spesa del patto, si deve osservare che fino al 2004 gli enti sono stati spinti a incrementare la spesa di investimento (fuori dal patto), in qualche caso anche forzando i criteri di contabilizzazione delle spese, come ad esempio quelli che consentono

- prestiti obbligazionari in forma di BOC e BOP;
- con trasferimenti in conto capitale dallo stato, dalla regione e da altri enti pubblici o privati.

di distinguere quando una spesa di manutenzione debba essere qualificata come straordinaria (e quindi, spesa di investimento), piuttosto che ordinaria (ovvero spesa corrente).

Mentre la spesa corrente – legata alla erogazione dei servizi e al funzionamento ordinario della struttura amministrativa dell'ente – è di solito caratterizzata da un andamento più costante da un anno all'altro (salvo esternalizzazioni o conferimenti di nuove funzioni, o altro), la spesa di investimento specie per un piccolo comune, tende ad avere un andamento molto discontinuo. Anche per gli enti locali medio grandi si possono, comunque, riscontrare forti discontinuità da un anno all'altro, ad esempio se l'ente locale è destinatario di un contributo straordinario relativo al finanziamento di una grande opera pubblica.

L'aver assunto come base di calcolo un triennio anziché un solo anno, certamente può aiutare a ridurre i picchi nell'andamento della spesa, specie di investimento.

Il principale problema resta comunque il confronto fra esercizi finanziari, che non di rado hanno caratteristiche e dimensioni di bilancio diverse.

Ma mentre il vincolo della spesa impegnata è più gestibile perché l'ente, al limite, non assume impegni di spesa, il vincolo sui pagamenti può essere più problematico da gestire, quando si debba dare corso a pagamenti per spesa di investimento connessi a opere di grande impatto sul bilancio dell'ente locale, avviate in anni precedenti e da pagare nel corso del 2005. In merito, la legge 311/04 ha previsto un meccanismo per il quale un ente può richiedere di rimettere alla Cassa Depositi e Prestiti il pagamento delle spese di investimento che eccedono il limite fissato dal patto di stabilità: la Cassa DDPP anticipa le somme dovute dall'ente a fornitori terzi, ricorrendo ad un apposito fondo. L'ammontare di pagamenti per così dire "differiti" deve essere reso dall'ente locale alla Cassa DDPP entro il 31/12/2006. Di conseguenza, tali pagamenti verranno computati a carico del bilancio dell'ente locale sull'esercizio 2006. Il meccanismo appena descritto ha trovato concreta attuazione so-

lo a novembre 2005 ⁽⁷⁾. Nel frattempo, gli enti locali si sono organizzati a prescindere da tale meccanismo, ricorrendo a differenti strategie di cui si dirà meglio più avanti.

Ogni ente locale deve rispettare entrambi gli obiettivi programmatici di contenimento della spesa, ovvero sia sui pagamenti che sugli impegni. Il mancato rispetto di uno solo di questi obiettivi, comporta l'applicazione delle sanzioni previste per gli enti inadempienti: divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo; divieto di contrarre mutui e prestiti obbligazionari; divieto di effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Fra commentatori, amministratori ed operatori degli enti locali, il sistema dei tetti di spesa ha sollevato non poche perplessità, in merito alla compatibilità di tali vincoli con il riconoscimento degli enti locali territoriali come istituzioni di governo al livello locale, dotati di autonomia politica, organizzativa, finanziaria (in particolare dopo la riforma costituzionale del 2001).

Limiti e vincoli alla sfera di autonomia finanziaria degli enti si pongono anche nella vigenza di un patto di stabilità fondato sul metodo dei saldi finanziari. I bilanci degli enti locali possono mutare da un anno all'altro per le ragioni più diverse e contingenti: ad esempio per il trasferimento di nuove funzioni amministrative, o perché si attuano politiche di riorganizzazione dei servizi, o perché si verificano eventi di natura straordinaria *una tantum* che hanno particolari e rilevanti impatti sulle dimensioni di bilancio, ecc. Molti sono stati, negli anni di vigenza del patto, gli aggiustamenti introdotti per rendere comparabile l'esercizio assunto

(7) Per accedere al fondo della Cassa DDPP, gli enti locali interessati dovevano presentare domanda entro aprile 2005. Nell'impossibilità di prevedere esattamente di quanto avrebbero eventualmente superato il limite di spesa sui pagamenti, molti enti locali hanno presentato domanda di anticipazione e per importi rilevanti, ben oltre la disponibilità del fondo previsto. È presumibile che volutamente, a livello di governo centrale, si sia aspettata la fine dell'anno per dare concreta attuazione alla procedura di anticipazione. In effetti, molti enti locali che inizialmente avevano presentato domanda, si trovano a fine 2005 nella condizione di non avere più bisogno dell'anticipazione della Cassa DDPP.

a base di calcolo e l'anno su cui viene applicato l'obiettivo programmatico di patto.

Non sempre però questo tipo di accorgimenti è stato sufficiente a neutralizzare gli effetti discorsivi, generati dal confronto fra esercizi finanziari differenti, ponendo in alcuni casi limiti e penalizzazioni significative ai bilanci degli enti locali.

In ogni caso, pur con i limiti che pure pone, il metodo del saldo finanziario garantisce comunque maggior flessibilità. Se l'ente locale aumenta le entrate tributarie per incrementare i servizi erogati e le maggiori entrate coprono interamente le maggiori spese, il bilancio resta in pareggio e l'impatto finale sul disavanzo pubblico sarà pari a zero. Lo si ribadisce, l'ente locale non può finanziare la propria spesa in disavanzo. A ciò si aggiunga che, per il risanamento dei conti pubblici ai fini patto di stabilità e crescita della comunità europea, a livello nazionale si persegue un obiettivo di miglioramento del disavanzo pubblico, il quale è per definizione un saldo fra entrate e spese.

La definizione di tetti di spesa in rapporto alla spesa sostenuta in anni precedenti crea molti più vincoli ai bilanci degli enti locali.

Già con riferimento alla legge finanziaria per il 2002 che aveva inserito, fra gli obiettivi del patto di stabilità interno, un tetto di crescita alla spesa corrente, erano stati sollevati dei dubbi sulla costituzionalità di tale vincolo. Con la sentenza n. 36 del 20-26 gennaio 2004, la Corte Costituzionale si è espressa in proposito, ritenendo non contestabile il potere del legislatore nazionale di imporre a enti locali territoriali dei vincoli pure stringenti alle politiche di bilancio, se ciò è giustificato da esigenze di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento di obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari; e anche se questi vincoli si traducono in limitazioni dirette all'autonomia di spesa degli enti locali. Con specifico riferimento al vincolo della crescita della spesa, la Corte ha ritenuto che il legislatore nazionale possa farvi ricorso come strumento di riequilibrio della finanza pubblica (con una propria autonoma valenza), anche quando a livello nazionale viene posto invece un vincolo relativo al disavanzo pubblico. Al tempo stesso però, la Corte ha anche precisato che tali limitazioni alla spesa corrente possono essere imposte dal legislatore naziona-

le come misure d'emergenza, connesse a obiettivi di carattere nazionale. Ciò sembrerebbe significare che un ricorso prolungato a simili misure potrebbe effettivamente tradursi in una eccessiva compressione della autonomia di spesa che la Costituzione riconosce in capo agli enti locali territoriali. Forse proprio recependo questo tipo di orientamento la legge finanziaria del 2003 aveva reintrodotta per il patto di stabilità interno, il solo metodo dei saldi finanziari.

Se è indiscutibile che ogni comparto di amministrazioni pubbliche debba concorrere al crescente sforzo di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica, è anche vero che gli strumenti adottati a questo scopo, non sembrano sempre in linea con l'autonomia e il ruolo riconosciuto dalla Costituzione agli enti locali territoriali.

Con lo studio di alcuni casi concreti illustrato nel prossimo paragrafo, oltre a valutare le strategie adottate dagli enti analizzati per rispettare i vincoli del patto di stabilità interno 2005, si mettono anche meglio in evidenza i condizionamenti che ciascun ente sperimenta rispetto alle proprie dinamiche e politiche di bilancio.

Oltre a quanto già evidenziato finora, si deve ancora osservare che il patto di stabilità fissa vincoli di bilancio uguali per tutti gli enti locali. Non tiene conto, ad esempio, dei risultati già conseguiti dagli enti che hanno sempre rispettato il patto di stabilità. In particolare quando il vincolo è espresso solo in termini di spesa, più l'ente è "virtuoso" riducendo la spesa, più la propria base di calcolo si riduce e il vincolo si fa stringente l'anno dopo. Paradossalmente, ad essere favoriti sono quegli enti che ancora non hanno applicato in passato tagli significativi (e consistenti operazioni di esternalizzazione di servizi) e che quindi si trovano a disporre di una base di calcolo più ampia. A titolo di esempio, gli enti che hanno accelerato nel dare attuazione alla riforma del servizio rifiuti, trasformando la tassa in tariffa ed esternalizzando completamente il servizio già prima del 2003-2004, non possono contare sui benefici di una tale operazione ai fini del rispetto del patto di stabilità 2005.

Altre implicazioni negative per la programmazione e la gestione del bilancio scaturiscono dalla estrema mutevolezza delle rego-

le fissate dal patto di stabilità, da un anno all'altro. Amministratori e funzionari delle amministrazioni locali ormai concentrano l'attenzione sul primo anno finanziario disciplinato dalla legge finanziaria, perdendo interesse per molte delle norme che si proiettano oltre questo arco temporale.

3. *Analisi di alcuni casi concreti*

Per esemplificare l'impatto delle norme fissate dalla legge finanziaria 2005 in materia di patto di stabilità per gli enti locali, si sono scelti alcuni comuni ed alcune province del territorio emiliano romagnolo: più esattamente, tre comuni di dimensioni demografiche differenti e due province. Non si sono scelti enti che necessariamente presentavano difficoltà gravi nel rispetto del patto di stabilità, ma piuttosto enti con caratteristiche e contesti organizzativi e territoriali differenti. Tutti gli enti analizzati hanno rispettato gli obiettivi fissati dal patto di stabilità interno negli anni precedenti al 2005.

Per valutare la situazione di bilancio degli enti prescelti per l'analisi, sono state realizzate delle interviste con i responsabili dell'area finanziaria di ciascun ente e sono stati esaminati alcuni documenti contabili: il bilancio consuntivo del 2004 e il bilancio preventivo per il 2005 con i loro rispettivi allegati obbligatori; i documenti contenenti gli obiettivi programmatici definiti in base alle norme del patto e i dati relativi al monitoraggio dell'andamento della spesa in rapporto a tali obiettivi programmatici; i dati del bilancio preventivo 2005 definitivo, ovvero il cosiddetto bilancio assestato al 30 novembre 2005.

I bilanci preventivi non hanno come requisito di legittimità il rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità, anche se per prassi gli enti tengono conto di quanto prospettato dalla legge finanziaria, sia al momento della prima approvazione del bilancio preventivo, sia in occasione delle successive variazioni delle previsioni di bilancio. In verità, come detto nel paragrafo precedente, nemmeno il bilancio consuntivo ha come criterio di legittimità il rispetto del patto di stabilità interno, anche se le

pesanti sanzioni applicate agli enti inadempienti rendono i vincoli del patto assolutamente cogenti per l'ente locale.

In ogni caso, il rispetto dei vincoli del patto di stabilità deve essere dimostrato solo a consuntivo. Il bilancio preventivo dell'ente locale però consente di vedere le tendenze in atto nell'andamento delle entrate e delle spese, in modo sempre più attendibile quanto più ci si avvicina alla fine dell'anno. Ovviamente, però, il bilancio di previsione (se pur definitivo al 30 novembre) non ha il contenuto informativo di un bilancio consuntivo.

Per ciascun ente analizzato, si sono evidenziate le eventuali difficoltà e le correlate strategie per far fronte ai vincoli posti dal patto di stabilità per il 2005.

Il primo comune analizzato (il comune A) è un comune di pianura non costiero, con una popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti, una struttura produttiva mista con attività industriali artigianali ed agricole, un'economia locale in espansione. Inoltre, il comune A appartiene ad una unione di comuni che dal 2002-2003 ha progressivamente incamerato un crescente numero di servizi e funzioni, fra cui la polizia municipale, la manutenzione di strade e verde pubblico, lo sportello unico delle attività produttive, il servizio appalti, il servizio personale, ecc. I servizi a rilevanza economica (servizio idrico, distribuzione gas, ecc.) sono tutti gestiti da soggetti esterni all'amministrazione comunale. Inoltre, il comune non gestisce in forma diretta ad esempio strutture residenziali per anziani, le quali normalmente comportano ingenti entrate e spese nel bilancio comunale: per tale servizio, il comune A si appoggia ad un comune limitrofo; con queste modalità di gestione del servizio, a bilancio restano solo le spese di rimborso al comune limitrofo per la parte di costi non coperta da entrate proprie del servizio, entrate incamerate direttamente dal comune limitrofo.

Tutti questi elementi concorrono a spiegare la ragione per cui il comune A riscontra una spesa media *pro capite* inferiore alla media della propria classe demografica di riferimento secondo i parametri riportati nel d.m. 26 gennaio 2005. Il comune quindi applica, ai fini del patto, l'incremento dell'11,5% rispet-

TAB. 2. *Variazione percentuale delle entrate finali del comune A (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	-1,8	9,4
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-16,8	-2,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	12,6	16,2
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III)	-0,3	10,1
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit.IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	72,9	107,2
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	14,6	39,9

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune A.

to alla spesa media sostenuta nel triennio 2001-2003.

Prima di passare a valutare le politiche di spesa del comune A, è utile andare a considerare anche l'andamento delle entrate. In linea teorica, gli enti locali possono anche trovarsi nella paradossale situazione di avere a disposizione delle risorse aggiuntive che poi non possono spendere per non superare i tetti di spesa fissati dal patto.

La TAB. 2 evidenzia l'andamento delle entrate finali del comune A, nel periodo 2003-2005. Per il 2005, sono stati utilizzati i dati del bilancio di previsione definitivo (assestato al 30 novembre).

Per il comune A, le entrate correnti sono sostanzialmente invariate nel 2004 rispetto al 2003 (-0,3%). Nel 2005, invece, il comune ha incrementato dal 5,6 al 6,2 per mille l'aliquota ICI ordinaria (quella che si applica a seconde case, fabbricati produttivi e altro); ha applicato l'addizionale IRPEF nella misura consentita per i comuni che non l'avevano applicata in precedenza ovvero lo 0,1%; ha incrementato le tariffe per la determinazione della TARSU. Le entrate da trasferimenti invece continuano a calare (nel 2005 rispetto al 2004 a calare sono soprat-

TAB. 3. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) del comune A. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media triennio 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	-4,4	7,7	6,7	14,6	26,5
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	40,1	-31,1	65,8	69,5	141,8
Totale spese correnti e di investimento	8,5	-6,8	23,0	35,0	62,7

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune A.

tutto i trasferimenti regionali). Le entrate extratributarie continuano a crescere. Un forte dinamismo in termini di crescita si registra anche per le entrate in conto capitale, dovuto in primo luogo ai proventi di alienazioni di immobili con cui vengono finanziati nuovi investimenti.

Rispetto alla politica di finanziamento degli investimenti, il comune A gode di un elevato e costante livello di oneri di urbanizzazione⁽⁸⁾ (nel bilancio preventivo assestato nel 2005, gli oneri incidono sulle entrate correnti per circa il 20% e sono destinati, come in passato, quasi tutti al finanziamento degli investimenti). Solo nel 2004, il comune A è ricorso alla stipula di un nuovo mutuo, dopo tre anni in cui non ne erano stati contratti. Lo *stock* di debito è piuttosto basso.

In estrema sintesi, per il 2005 il comune A ha attuato una politica di espansione delle entrate, ciò pur in presenza del tetto di spesa posto dal patto di stabilità 2005.

In effetti anche la TAB. 3 evidenzia una forte crescita della

(8) Lo ricordiamo, gli oneri di urbanizzazione sono i proventi che derivano al comune dal rilascio di permessi di costruire sul proprio territorio, in base a quanto consentito dagli strumenti urbanistici. I proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni edilizie sono destinati alla realizzazione di opere di pubbliche di urbanizzazione del territorio (strade, fognature, illuminazione pubblica, scuole, ecc.). I comuni possono anche destinare una parte degli oneri di urbanizzazione (al massimo il 50%) al finanziamento delle spese di manutenzione ordinaria degli immobili dell'ente.

spesa.

Cresce la spesa corrente, in particolare nel 2005 (+14,6% rispetto al 2004 e addirittura +26,5% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003). A fronte della crescita della popolazione residente e in generale della richiesta di servizi dal parte del territorio, il comune ha attuato una politica di espansione delle entrate per continuare a offrire lo stesso livello di servizi.

Cresce anche la spesa di investimento ⁽⁹⁾: +65,8% nel 2004 rispetto al 2003, e +141,8% nel 2005 rispetto alla media del triennio 2001-2003. Anche scontando il fatto che spesso le opere previste nei bilanci preventivi (pur aggiornati al 30 novembre) non sono sempre tutte realizzate nell'anno, è evidente l'espansione degli investimenti nel 2005.

Come spesso capita per i piccoli comuni, gli investimenti hanno un andamento piuttosto discontinuo. Il comune A ha previsto di realizzare a partire dal 2004 un importante progetto di riqualificazione del proprio centro urbano. A tal fine, nel 2004 ha acquistato un vecchio immobile poi demolito, per costruire al suo posto un centro polivalente, con inizio lavori nel 2005. L'opera viene finanziata in parte con la vendita di fabbricati e terreni e in parte con un mutuo.

Vista la definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno 2005 e considerate le spese escluse dal calcolo del patto, il comune A è certamente favorito dal fatto che nello stesso arco temporale prende piede l'unione dei comuni, con due importanti riflessi sul bilancio del comune A. In primo luogo, le entrate di

(9) Per spesa di investimento si intende la spesa in conto capitale (titolo secondo) da cui è sottratta la spesa per concessione di crediti ed anticipazioni (intervento 10). Le spese per concessione di crediti ed anticipazioni sono in pratica operazioni finanziarie che non costituiscono una spesa reale per l'ente. Infatti a fronte di tali spese, si registra sempre una entrata di uguale importo fra le entrate in conto capitale (entrate da riscossione di crediti). Le restanti voci della spesa in conto capitale costituiscono spese di investimento dell'ente locale, con la sola eccezione dei trasferimenti in conto capitale destinati a privati che non siano gestori di pubblici servizi, nel qual caso non si può parlare di un vero e proprio investimento dell'ente locale a norma di legge (in certo modo sono investimenti che l'ente fa indirettamente sul territorio, finanziando la spesa di investimento di aziende, famiglie, istituzioni private, ecc.). I trasferimenti in conto capitale verso privati che non sono propriamente investimenti a norma di legge, sono più consistenti nei bilanci delle province.

alcuni servizi confluiscono direttamente nel bilancio dell'unione senza più transitare dal bilancio del comune (ad esempio, i proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada, o le entrate dell'AUSL connesse al servizio di assistenza domiciliare agli anziani); di conseguenza anche le relative spese non escono più dal bilancio del comune (le spese diminuiscono). In secondo luogo, le spese pagate dal comune all'unione come rimborso delle spese per servizi conferiti all'unione, costituiscono per il comune A trasferimenti verso altra pubblica amministrazione ⁽¹⁰⁾: si tratta nel 2005 di circa il 13% della spesa corrente prevista nel bilancio preventivo assestato al 30 novembre.

Considerando la spesa di investimento, a inizio 2005 era evidente che la parte di investimenti non finanziata con alienazioni di beni patrimoniali, avrebbe comportato di certo il non rispetto del patto di stabilità, sull'obiettivo di competenza (spesa impegnata nell'anno). Si è posto, quindi, il problema di valutare se portare comunque avanti il progetto di riqualificazione del centro urbano di cui si detto; e se sì, in che modo.

Quando il legislatore è intervenuto a modificare la legge finanziaria 2005 escludendo le unioni di comuni dall'ambito di applicazione del patto di stabilità 2005, il comune ha deciso di affidare all'unione il compito di realizzare la suddetta opera. A tal scopo, è stata stipulata una convenzione fra il comune A e l'unione di comuni, in base alla quale il comune trasferisce all'unione i proventi della vendita di alcuni terreni, destinati al finanziamento dell'opera; l'unione contrae il mutuo necessario a finanziare la restante parte dei costi dell'opera; il comune si fa carico delle spese di rimborso della rata del mutuo stipulato dall'unione, compie tutte le scelte fondamentali connesse alla realizzazione dell'opera (approva i progetti, sceglie il sistema di gara ed, eventualmente, nomina la commissione di gara per l'affidamento dei lavori in appalto, ecc.), rimborsa all'unione i

(10) I trasferimenti verso l'unione non sono considerati spese per acquisire servizi (che sarebbero da includere nel calcolo del patto), bensì veri e propri trasferimenti (esclusi dal patto), in quanto la titolarità dei servizi conferiti è spostata in capo all'unione.

costi amministrativi connessi alla gestione dei relativi procedimenti. A lavori e collaudo ultimati, l'unione trasferirà l'opera realizzata al comune, il quale provvederà ad iscrivere nel proprio patrimonio il nuovo immobile.

La scelta di conferire all'unione la realizzazione di un'opera certamente molto rilevante per il comune, è stata dettata dai limiti posti dal patto di stabilità 2005, anche se diversi elementi hanno comunque reso tale scelta coerente con lo sviluppo organizzativo dell'unione di comuni: in primo luogo, perché l'unione gestisce per i comuni membri, l'ufficio contratti e altri servizi di carattere tecnico; in secondo luogo, proprio perché è in crescita la qualità e la quantità dei servizi conferiti all'unione ed è in crescita l'integrazione organizzativa e amministrativa fra i comuni che ne sono parte.

Di certo, gli obiettivi di bilancio definiti dal patto di stabilità 2005 (e, con ogni probabilità, anche 2006) possono essere meglio affrontati dai comuni che sono parte di una unione in fase di sviluppo.

Nel caso specifico, l'obiettivo complessivo di rispetto del patto viene garantito dalla crescente incidenza delle spese correnti per trasferimento verso l'unione, dal finanziamento della spesa di investimento con alienazioni di altri beni patrimoniali e dall'affidamento all'unione della realizzazione di una rilevante opera di riqualificazione del centro urbano. Avendo "esternalizzato" una parte della spesa di investimento, il comune ha potuto spendere di più sulla parte corrente.

In estrema sintesi, il comune ha costruito la propria strategia di rispetto del patto "appoggiandosi" all'unione, senza dover rinunciare ad attuare la propria politica di investimenti, peraltro perfettamente compatibile con le condizioni finanziarie del comune. Si pensi al solo fatto che nel triennio 2001-2003 non erano stati contratti mutui e che gli investimenti "ordinari" sono finanziati quasi interamente con i proventi degli oneri di urbanizzazione. Nel 2004, la spesa per restituzione di mutui e prestiti era solo il 3,3% delle entrate correnti.

Il secondo comune analizzato (il comune B) è un comune di pianura non costiero, con una popolazione compresa fra 10.000

TAB. 4. *Variazione percentuale delle entrate finali del comune B (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	-0,5	-10,9
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-16,9	-0,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	10,5	14,2
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	0,6	-3,0
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	33,9	94,9
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	7,7	23,1

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune B.

e 20.000 abitanti. Anche questo comune ha una popolazione in crescita ed è caratterizzato da un territorio economicamente forte, con un significativo sviluppo sia abitativo che dell'economia insediata.

Ai fini del patto di stabilità, il comune B applica l'incremento del 10% poiché la spesa corrente media per abitante nel triennio 2001-2003 supera quella della propria classe demografica di appartenenza ai sensi del d.m. 16 gennaio 2005. In effetti, rispetto ad esempio al comune A precedentemente analizzato, il comune B gestisce internamente più servizi.

Un primo dato che rileva ai fini del rispetto del patto di stabilità 2005 è la trasformazione nel 2005 della TARSU in tariffa con la relativa fuoriuscita dal bilancio sia le entrate che le spese connesse al servizio rifiuti solidi urbani. La TAB. 4 evidenzia, infatti, una previsione definitiva di entrate tributarie per il 2005 inferiore di circa il 10% rispetto al bilancio consuntivo 2004, ciò nonostante sempre nel 2005 il comune abbia applicato lo 0,1% di addizionale IRPEF e abbia innalzato l'aliquota ordinaria ICI dal 6 al 7 per mille, ovvero al limite massimo consentito. Di fatto, l'ente ha spinto al livello massimo le principali leve tributarie disponibili, ciò al fine di finanziare un rilevante program-

ma di investimenti.

Sempre la TAB. 4 evidenzia anche per il comune B la tendenza ad un calo dei trasferimenti (nel 2004, -16,9% rispetto al 2003).

Crescono invece le entrate extratributarie (lo ricordiamo, composte in larga parte da proventi dei servizi pubblici): +10,5% nel 2004 rispetto al 2003 e +14,2% nelle previsioni 2005 rispetto al consuntivo 2004. Con incrementi alle tariffe il comune punta a recuperare il tasso di inflazione; però, i servizi sono sempre in espansione perché cresce la domanda che viene dal territorio, quindi continuano a crescere anche le entrate extratributarie. Inoltre, nel 2005, il comune si è avvalso della possibilità di aprire nel proprio centro urbano una farmacia comunale: ciò ha significato, nel bilancio 2005, nuove entrate da proventi dei servizi pubblici e nuove spese (di personale, per l'acquisto di beni e servizi, ecc.).

Complessivamente, come evidenzia la TAB. 5, le spese correnti crescono da un anno all'altro in modo significativo, ad eccezione del 2005 dove calano del 2,6% rispetto al 2004 soprattutto per la fuoriuscita dal bilancio delle spese per il servizio RSU (solo in parte compensata dalla spese connesse alla gestione della nuova farmacia comunale).

La spesa di investimento mostra invece un andamento più discontinuo da un anno all'altro (TAB. 5); un forte incremento si registra nel 2002, un altro nel 2004. Si segnala in particolare che nel 2004 sono stati avviati alcuni rilevanti investimenti, quali l'ampliamento di una struttura residenziale per anziani e il rifacimento di alcune palestre. Come noto, per la realizzazione di nuove opere o importanti interventi di ristrutturazione di beni immobili, sono spesso necessari diversi anni. Le somme impegnate in un dato anno per investimenti (gestione di competenza) spesso vanno in pagamento negli anni successivi; per contro, in un dato anno, è normale che la maggior parte delle somme pagate per investimenti siano riferite ad interventi decisi in anni precedenti (si tratta in questo caso di pagamenti in conto residui).

TAB. 5. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) del comune B. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001- 2003
Spese correnti (Tit. I)	4,9	9,6	6,0	-2,6	11,3
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	48,2	-3,3	40,1	-6,9	43,3
Totale spese correnti e di investimento	16,3	5,3	16,5	-4,2	21,1

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune B.

Ad esempio, per il comune B, la percentuale di pagamenti in conto competenza sugli investimenti dal 2001 al 2004 è stata sempre inferiore al 30%. Ed in particolare nel 2004 è stato pagato solo il 9,5% della spesa impegnata nell'anno 2004. Ciò ha significato per il comune avere, a inizio 2005, una massa di residui di spesa in conto capitale altissimo, con la possibilità che una parte molto rilevante di tali residui dovesse essere pagata proprio nel 2005. C'era il rischio di non rispettare l'obiettivo fissato dal patto di stabilità in termini di cassa (pagamenti sia in conto competenza che in conto residui).

Nei programmi dell'amministrazione c'era, a inizio 2005, anche un nuovo piano di investimenti finalizzato alla realizzazione di un importante progetto di riqualificazione urbana e sviluppo di servizi in un'area del territorio comunale. Questo progetto avrebbe certamente comportato il superamento del tetto di spesa in termini di competenza (impegni). Il comune B quindi ha deciso la costituzione di una società patrimoniale a cui affidare compiti di gestione e sviluppo del patrimonio immobiliare comunale. Più in dettaglio, è stata costituita una società a totale capitale pubblico in forma di s.r.l., in pratica un ente strumentale del comune che ne è il socio unico. Lo statuto della società patrimoniale prevede la possibilità dell'ingresso di nuovi soci, ma prevede anche che sia sempre mantenuta l'integrale parteci-

pazione pubblica al capitale della società.

Alla società patrimoniale è stata trasferita la proprietà di un'area edificabile a titolo di conferimento di capitale di dotazione: in questo modo, non si è generata nessuna spesa nel bilancio finanziario del comune, ma solo movimenti fra le poste del conto del patrimonio (dalla voce immobili, alla voce conferimenti di capitale). Una seconda area con alcuni immobili è stata invece venduta dal comune alla società patrimoniale ed i relativi proventi sono stati impiegati dal comune per finanziare la restituzione anticipata di vecchi mutui della Cassa DDPP senza pagamento di penali (in relazione al secondo obiettivo definito dal patto di stabilità interno, *ex l. 448 /1998*, consistente nella riduzione di almeno il 10 % in 5 anni, del rapporto fra debito del comune e PIL). In merito, si ricorda che la spesa per rimborso di mutui e prestiti è esclusa dal calcolo del patto di stabilità.

Attraverso la costituzione della società patrimoniale, il comune esternalizza un pezzo delle sue attività. Le relative spese in parte non transitano più dal bilancio comunale. Infatti la società finanzia la sua attività attraverso la vendita e/o la gestione dei beni del patrimonio comunale trasferiti alla società stessa. Il trasferimento di beni del patrimonio dell'ente alla società non generano spese nel bilancio finanziario.

Oltre al rispetto del patto di stabilità, altri fattori hanno pesato a favore della decisione di costituire la società patrimoniale:

- l'obiettivo dichiarato di gestire in modo più flessibile ed efficace il patrimonio immobiliare comunale e di aumentare la capacità di attrarre finanziatori e investitori privati; in linea quindi con l'orientamento spesso dimostrato dal legislatore, ovvero quello di incentivare e stimolare l'impiego di forme di tipo privatistico per la gestione dei servizi pubblici, specie se dotati di un potenziale di redditività;
- preparare la gestione del possibile rientro (fra alcuni anni) delle reti e degli impianti dei servizi gas e sistema idrico integrato, in base alle vigenti normative in materia di servizi pubblici locali;
- ottenere vantaggi di ordine fiscale, in relazione alla ge-

stione IVA, dal momento che la società patrimoniale recupera l'IVA, mentre per il comune l'IVA costituisce un costo.

Logisticamente e operativamente la società patrimoniale si “appoggia” alla struttura comunale. Per contenere i costi di gestione della società patrimoniale, è stata adottata la soluzione organizzativa più “leggera”, prevedendo ad esempio un amministratore unico in luogo di un organo collegiale. Il piano economico-finanziario della nascente società evidenzia anche gli oneri connessi alla sua costituzione (spese notarili ecc.) e alle altre spese di gestione della società patrimoniale (imposte camerali, spese per redazione bilanci e contabilità, compensi dell'amministratore unico e dei revisori dei conti, ecc.). Ma gli oneri vengono bilanciati e si auspica superati, nel medio e lungo periodo, dai vantaggi fiscali di cui la società può godere e dalle entrate derivanti dalla gestione delle opere realizzate dalla società patrimoniale per conto del comune.

La società patrimoniale consente al comune anche di “dare sfogo” a eventuali ulteriori spese di investimento che dovessero prospettarsi in corso d'anno, ma che porterebbero l'ente a non rispettare i vincoli del patto. Nel corso del 2005, in effetti, il comune B ha deciso di ampliare un intervento di ristrutturazione già avviato, relativo ad una scuola. Per fare ciò, il progetto è stato affidato alla società patrimoniale, cedendo a lei il diritto di costruire sull'area interessata dall'intervento. La società ha provveduto a contrarre il mutuo necessario a finanziare l'opera e ne paga la restituzione. Il comune corrisponde alla società l'affitto per l'utilizzo del bene immobile costruito, fino alla estinzione del diritto di superficie (33 anni). Il pagamento dell'affitto va a compensare le spese sostenute dalla società per costruire l'opera. L'area interessata invece rimane di proprietà del comune.

Per il finanziamento degli investimenti e della operazione di restituzione anticipata di prestiti con la Cassa Depositi e Prestiti, il comune B ha fatto ampio ricorso alle alienazioni patrimoniali, le quali che spiegano i forti incrementi di entrate del titolo IV evidenziate dalla TAB. 4. Vale la considerazione che le spese di investimento finanziate con i proventi da alienazioni immo-

biliari sono escluse dai vincoli del patto.

Sempre in tema di finanziamento degli investimenti, si evidenzia che lo sviluppo urbanistico del comune B garantisce un significativo livello di entrate da oneri di urbanizzazione, che il comune destina quasi interamente a finanziare la spesa di investimento. Il ricorso all'indebitamento è invece abbastanza contenuto.

Complessivamente le scelte strategiche adottate dal comune B da ricollegare ai vincoli di spesa fissati dal patto di stabilità sono: la scelta di passare nel 2005 da tassa a tariffa nel servizio di gestione dei RSU, il ricorso ad un maggior uso di alienazioni per finanziare investimenti, la costituzione della società patrimoniale. Tali misure hanno consentito al comune di portare a compimento le proprie politiche di bilancio che comportavano una crescita della spesa sia corrente che di investimento.

In contro tendenza rispetto al contenimento della spesa perseguito dal patto di stabilità, si evidenzia anche la scelta di avviare nel 2005 la farmacia comunale. Una farmacia garantisce introiti rilevanti e certi al bilancio del comune. Ma ai fini del patto, un nuovo servizio gestito in forma diretta si traduce in un aggravio, a prescindere dal fatto che sotto molti profili invece costituisca un fatto positivo per l'amministrazione comunale.

In ordine al rispetto del patto, si osserva infine che il comune B, a inizio 2005, aveva anche richiesto l'anticipazione di spese in conto capitale a carico della Cassa DDPP di cui si è detto nel paragrafo precedente. A fine 2005, il comune si trova invece nella necessità di realizzare il maggior numero possibile di pagamenti sul 2005 ⁽¹¹⁾. Le strategie portate avanti dal comune per rispettare il patto e lo slittamento al 2006 di alcuni rilevanti pagamenti relativi ai lavori pubblici in corso, hanno fatto sì che a fine 2005 l'ente si trovi ben al di sotto del tetto massimo di spesa consentito, mentre rischia di trovarsi in serie difficoltà nel 2006.

(11) Ad esempio, chiedendo al proprio ufficio tecnico di concordare con le società appaltatrici di lavori la presentazione di stati avanzamento lavori parziali per poter anticipare sul 2005 una parte dei pagamenti previsti per il 2006.

TAB. 6. *Variazione percentuale delle entrate finali del comune C (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	2,9	-0,2
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-15,5	1,0
Entrate extratributarie (Tit. III)	5,8	13,0
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	5,1	3,0
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	-60,9	-36,9
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	-15,2	-2,7

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune C.

Il terzo comune analizzato (il comune C) è un grande comune capoluogo di provincia.

Rispetto agli obiettivi programmatici fissati dal patto di stabilità 2005, il primo elemento da rilevare è che la spesa media corrente nel triennio 2001-2003 per il comune C supera, se pure non di molto (+1,95%), la spesa media della propria classe demografica di riferimento. Quindi, il comune C applica l'incremento del 10% sulla spesa complessivamente soggetta al patto di stabilità.

Rispetto alla composizione delle entrate di bilancio (Tab. 6), dal confronto fra entrate accertate nel 2004 e previsioni definitive del bilancio di previsione 2005, emerge che le entrate correnti crescono del 3% per effetto del dinamismo delle entrate extratributarie (+13%), dovuto principalmente alla previsione di un forte incremento delle entrate da sanzioni per violazioni del codice della strada. Le entrate tributarie sono sostanzialmente stabili (-0,2%), mentre le entrate da contributi e trasferimenti crescono dell'1%. In effetti, l'amministrazione del comune non ha sostanzialmente previsto per il 2005 manovre sulle entrate. Il comune applica l'addizionale IRPEF dal 2002, ed è già al 0,4% che costituisce il limite massimo consentito. An-

TAB. 7. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) del comune C. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	-5,2	5,7	2,4	5,0	9,6
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	30,9	42,4	6,8	-35,6	-7,8
Totale spese correnti e di investimento	-0,9	11,5	3,3	-3,5	6,7

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune C.

che le aliquote ICI sono a livelli piuttosto elevati, e non sono state aumentate. Sono stati applicati aumenti delle tariffe applicate per la tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), a recupero del tasso di inflazione. Infine, sono state confermate le tariffe in vigore nel 2004 per i servizi comunali.

Il confronto con il responsabile del comune ha fatto emergere che in effetti non erano previste importanti manovre sulle entrate tributarie e tariffarie per il 2005, ciò a prescindere dai limiti di spesa posti dal patto.

Le entrate da trasferimenti in conto capitale e da alienazioni patrimoniali diminuiscono sia nel 2004 (-60,9%) che nel 2005 (-36,9%). Il calo registrato nel 2004 dipende in primo luogo dal fatto che, nel 2003, il comune ha attuato un ingente piano di dimissioni di beni immobili del comune, al fine di finanziare una consistente operazione di restituzione anticipata di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti senza pagamento di penali, ai sensi dell'art. 28, comma 3, della L. 448/98. Il calo del 2005, invece, è da ricondurre in primo luogo al fatto che nel bilancio 2004 è stato accertato un ammontare di contributi dalla regione molto elevato.

La spesa corrente (Tab. 7) prevista nel bilancio preventivo assestato 2005 è in aumento rispetto alla spesa impegnata nel 2004 (+5%), ciò principalmente a causa di spese straordinarie generate da sopravvenienza passive evidenziate nel corso del

2005, per un importo pari a circa 10 milioni di euro. Scontato ciò, la spesa corrente 2005 risulta in crescita ma in misura molto più ridotta.

Nel comune C, i servizi a rilevanza economica sono quasi tutti esternalizzati, con poche eccezioni, quale ad esempio la gestione di parcheggi e zone a sosta controllata. Anche la gestione di molti altri servizi non a rilevanza economica è esternalizzata⁽¹²⁾.

Nel 2005, non sono state previste modifiche rilevanti all'assetto organizzativo della gestione dei servizi, cosa che invece l'amministrazione sta valutando per il 2006: si ipotizza infatti di esternalizzare alcuni servizi che consentano di applicare la riscossione diretta dei relativi proventi da parte del gestore esterno. In questo modo, non transiteranno più dal bilancio comunale le entrate e la quota di spese coperte dai proventi riscossi direttamente dal gestore esterno, consentendo al comune di rispettare gli obiettivi di riduzione della spesa corrente che si profilano con il patto di stabilità 2006.

Passando a considerare la spesa di investimento, la Tab. 7 evidenzia un forte calo delle previsioni definitive 2005 rispetto al consuntivo 2004 (-35,6%). Mentre si è registrata una forte crescita nel 2002 (+30,9% rispetto al 2001) e nel 2003 (+42,4% rispetto al 2002), e una crescita più contenuta nel 2004 (+6,8% rispetto al 2003).

Un fattore che ha concorso al contenimento della spesa di investimento nel 2005 è da ricondurre al fatto che, come detto, il comune C è impegnato dal 2003 nella realizzazione del programma quinquennale di riduzione del proprio debito rispetto al PIL. Ciò implica la necessità di contenere entro certi limiti il ricorso a nuovo indebitamento. In effetti, il bilancio assestato di previsione 2005 evidenzia un calo del 25% della contrazione di mutui e prestiti rispetto al valore registrato nel consuntivo 2004, e il valore a consuntivo per il 2005 potrebbe essere ancora più basso. Se dunque non intervengono contributi straordina-

(12) Non sempre, lo si ricorda, una gestione esternalizzata significa che le entrate e le spese connesse al servizio non transitano dal bilancio comunale, anche se spesso accade.

ri a finanziare gli investimenti e non si ritiene opportuno ricorrere ad un consistente programma di alienazioni patrimoniale (magari già ampiamente sfruttate negli anni immediatamente precedenti), allora si riduce la spesa di investimento. A ciò si aggiunga il fatto che, in questi anni, il comune ha destinato una quota rilevante degli oneri di urbanizzazione al finanziamento della spesa corrente, anziché alla spesa di investimento.

In sintesi, il *trend* negativo degli investimenti non è certo da collegare ai vincoli di crescita della spesa del patto 2005, quanto piuttosto da un ciclo di investimenti che non poteva mantenersi sui livelli raggiunti nel triennio precedente.

Rispetto all'obiettivo di cassa fissato dal patto di stabilità, al 30 settembre il comune C evidenziava una tendenza a superare il limite del 10% riferito alla sola spesa corrente, mentre per la spesa di investimento soggetta al patto i pagamenti risultavano molto inferiori rispetto alla media del triennio 2001-2003.

Pur impegnato costantemente in un'attenta opera di monitoraggio delle spese sia in conto competenza che per cassa, il comune C non si è trovato nella condizione di dover rivedere radicalmente le proprie strategie di bilancio o di dover adottare misure straordinarie per rispettare i vincoli del patto.

Passando a considerare le province, il primo caso analizzato (la provincia A) registra una spesa corrente media *pro capite* nel triennio 2001-2003 superiore del 52% rispetto alla spesa media della propria classe di riferimento. Di conseguenza anche in questo caso è stata applicata la percentuale di incremento del 10% rispetto alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003.

Ma prima di esaminare l'andamento delle entrate della provincia A (Tab. 8), si deve ricordare che, nei bilanci delle province, le entrate correnti sono costituite in larga parte da entrate tributarie. Rispetto ai bilanci dei comuni, molto bassa invece è l'incidenza di entrate extratributarie, non gestendo le province i servizi a domanda individuale e a rilevanza economica propri dei comuni.

Nei bilanci delle province della regione Emilia-Romagna, incidono considerevolmente i trasferimenti correnti dalla regio-

TAB. 8. *Variazione percentuale delle entrate finali della provincia A (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz. % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	8,2	-3,5
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-26,0	-3,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	-20,0	4,1
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	-8,5	-3,2
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	175,2	-69,3
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	40,7	-37,8

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia A.

ne per funzioni delegate (ad esempio, in materia di formazione professionale, di interventi in agricoltura, di contributi a favore di imprese artigiane, ecc.). Ciò, peraltro, concorre a spiegare la ragione per cui le province della regione Emilia-Romagna hanno quasi sempre una spesa corrente per abitante, superiore alla media registrata dalle province della propria classe demografica di appartenenza.

La provincia A (Tab. 8) nel 2004 registra un aumento delle entrate tributarie rispetto al 2003 (+8,2%). Nel 2005, invece, si registra una battuta di arresto nella crescita delle entrate tributarie (-3,5% rispetto al 2004). I trasferimenti diminuiscono. In particolare, diminuiscono i trasferimenti dalla regione a causa del calo, fra il 2003 e il 2004, di circa 10 milioni di euro relativi a funzioni nel campo dei trasporti, che ora transitano direttamente nelle casse dell'agenzia d'ambito per la mobilità e il trasporto pubblico locale: di conseguenza anche la spesa corrente si riduce dello stesso importo, anche se ai fini del patto questo non si rileva in quanto i trasferimenti verso l'agenzia sono contabilizzati come trasferimenti verso una pubblica amministrazione e sono quindi comunque esclusi dal calcolo della spesa

TAB. 9. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) della Provincia A. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	7,3	2,5	-10,9	5,9	-1,8
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	127,9	-2,8	71,7	-48,7	6,6
Totale spese correnti e di investimento	41,3	0,1	25,6	-27,1	1,6

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia A.

media del triennio 2001-2003 soggetta al patto.

Complessivamente le entrate correnti si riducono, sia nel 2004 che nel 2005.

Le entrate del titolo IV registrano una fortissima crescita nel 2004 rispetto al 2003 (+175,2%). In merito, si deve segnalare che nel 2004 è stata stipulata una convenzione fra ANAS, Ministero delle infrastrutture e trasporti, regione Emilia-Romagna e provincia, che prevede il trasferimento alla provincia della competenza per la realizzazione di alcune grandi infrastrutture viarie. Si tratta di opere complesse, per le quali le procedure e gare di appalto erano già state avviate. Se nel corso del 2005 una parte significativa di questi lavori fosse stata portata a termine (ma così non è stato), si sarebbe determinata una situazione insostenibile rispetto all'obiettivo sui pagamenti fissato dal patto di stabilità interno.

Passando a considerare l'evoluzione degli impegni di spesa, la Tab. 9 mostra come la spesa corrente 2005 sia prevista in calo rispetto alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003 (-1,8%). Il calo della spesa corrente registrato nel 2004 rispetto al 2003 (-10,9%) è da ricollegarsi principalmente alla riduzione, di cui si è detto, dei trasferimenti dalla Regione per funzioni in materia di trasporti pubblici, settore interessato in questi anni da un profondo riassetto organizzativo.

La spesa in conto capitale del 2005 aumenta solo del 6,6% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003.

La riduzione, sia pure contenuta, delle entrate correnti e quindi anche delle spese correnti, insieme ad livello di investimenti nel triennio 2001-2003 piuttosto elevato, hanno fatto sì che, per la provincia A, il conseguimento dell'obiettivo di competenza fissato dal patto non risulti problematico.

A inizio 2005, nel bilancio di previsione era iscritta un'ingente spesa di investimento relativa ad una grande opera viaria (per 75 milioni di euro), finanziata con trasferimenti in conto capitale da altre amministrazioni pubbliche. Le risorse non sono poi state accertate e l'opera è stata differita al 2006. In caso contrario, si sarebbe posto un serio problema di rispetto dell'obiettivo di competenza per il 2005. Infatti, in base alla vigente normativa contabile, quando si accerta un'entrata a destinazione vincolata, come in questo caso, è necessario impegnare tale somma contestualmente all'accertamento dell'entrata, generando una spesa.

Con un attento monitoraggio e governo dei flussi di entrata e di spesa, contenendo la spesa corrente e incrementando la spesa di investimento (esclusa dal patto fino all'esercizio 2004), la provincia A è riuscita a rispettare i vincoli del patto di stabilità in regime di saldi finanziari, senza ricorrere a particolari manovre di bilancio. Dal 2005, le difficoltà sono aumentate, in particolare rispetto al tetto di spesa sui pagamenti. A fine 2004, i residui da pagare derivanti dalla parte corrente erano diminuiti del 12,2% rispetto a fine 2003, ma i residui da pagare sulla spesa di investimento erano aumentati del 48,3%.

Al raggiungimento dell'obiettivo di cassa per il patto 2005, concorre in modo significativo l'accordo raggiunto dalle province emiliano-romagnole con la regione, in merito alla spesa corrente per formazione professionale (fondi FSE obiettivo 3), materia oggetto di delega amministrativa da parte della regione Emilia-Romagna alle province. In base a tale accordo, raggiunto a fine 2005, le province possono detrarre le spese per formazione professionale come spese sostenute in qualità di ente "capofila" per conto di un'altra amministrazione pubblica soggetta

al patto, ovvero la regione (cfr. Tab. 1). La Regione applicherà le medesime somme nel proprio conteggio ai fini del patto di stabilità. Nel caso della provincia A, si tratta di importi pari a circa il 18% della spesa corrente pagata.

Fra le spese escluse dal calcolo del patto di stabilità, per la provincia A si segnala anche una significativa crescita dei trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, sia correnti che in conto capitale, rispetto ai valori medi registrati nel triennio 2001-2003. Ma più che ad una strategia collegata agli obiettivi del patto 2005, la crescita dei trasferimenti correnti verso altre amministrazioni pubbliche è da ricondurre, in primo luogo, ad un consistente rimborso rateizzato che la provincia sta pagando allo stato.

La seconda provincia analizzata (la provincia B) presenta una spesa media *pro capite* nel triennio 2001-2003 appena inferiore alla media della propria classe demografica di riferimento, quindi applica la percentuale di incremento dell'11,5%.

Dal lato delle entrate (Tab. 10), anche la provincia B registra una battuta di arresto nella crescita delle entrate correnti (esattamente 0% nelle previsioni definitive per il 2005 rispetto al 2004). Lo ricordiamo, le province non dispongono di significative leve di manovra sulle entrate tributarie, il cui andamento è condizionato dall'andamento del mercato delle auto e da altri fattori esogeni non controllabili dalla provincia.

I trasferimenti correnti dallo stato sono quasi azzerati per effetto delle compensazioni con il gettito di tributi sostitutivi dei trasferimenti, ma le entrate del titolo secondo complessivamente aumentano (+29,4% nel 2005 rispetto al 2004).

Le entrate da alienazioni patrimoniale e da trasferimenti di capitale registrano un'impennata nel 2004 (+98,7% rispetto al 2003), dovuta ad ingenti trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche per la realizzazione di una grande opera viaria da circa 40 milioni di euro.

Sul versante della spesa, la Tab. 11 evidenzia un andamento discontinuo della spesa corrente da un anno all'altro. Nel 2005, in ogni caso, si prevede una crescita rispetto alla spesa annua mediamente registrata nel triennio 2001-2003, pari all'11,4%.

TAB. 10. *Variazione percentuale delle entrate finali della provincia B (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)		0,0
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-0,1	29,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	-43,5	33,8
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	-0,3	11,5
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	98,7	-57,0
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	19,6	-11,3

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia B.

La spesa corrente cresce nel 2005 anche rispetto al 2004, grazie alla crescita delle entrate da trasferimenti e delle entrate extra-tributarie.

Rispetto alla spesa di investimento, la provincia B ha dato corso nel triennio 2001-2003 ad un rilevante piano di investimenti sulle strade provinciali. Dunque, la media spesa per investimenti nel triennio 2001-2003 ha consentito un buon margine di espansione degli investimenti anche nel 2005, anno in cui peraltro non si sono registrati finanziamenti straordinari per grandi opere. La previsione di spesa 2005 rispetto alla media del triennio 2001-2003 è di -14,7%.

Nel 2004, gli impegni di investimento sono pure aumentati (+49,7% rispetto al 2003), per effetto dell'impegno di spesa da 40 milioni di euro assunto in merito all'opera infrastrutturale di cui si è detto appena sopra.

Fin da inizio 2005, si è visto quindi che la provincia B non avrebbe avuto problemi per rispettare l'obiettivo di competenza e avrebbe potuto dare corso alle politiche di spesa consentite dalle risorse disponibili in bilancio, senza essere vincolata dal patto di stabilità.

Più problemi, invece, si sono posti nella prima parte

TAB. 11. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) della provincia B. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	8,1	-9,1	0,1	15,6	11,4
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	5,6	5,9	49,7	-46,1	-14,7
Totale spese correnti e di investimento	7,1	-2,8	22,8	-18,8	0,1

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia B.

dell'anno rispetto all'obiettivo di cassa. A fine 2004 erano scritti a bilancio residui (ovvero somme impegnata ma ancora non pagate) superiori del 27,6% rispetto a quelli conservati a fine 2003. Ciò scaturiva dalla crescita dei residui di parte corrente, ma soprattutto dall'alto livello di residui sulla spesa di investimento (a fine 2004 +42,3% rispetto al corrispondente dato a fine 2003).

Anche considerato l'incremento ammesso dell'11,5% ed escluse le spese da non conteggiare ai fini del patto di stabilità, restava comunque una grande quantità di residui soprattutto sulla parte investimenti.

Sui pagamenti di spesa corrente, pesa favorevolmente l'accordo con la regione in merito alla spesa per la formazione professionale.

Sul versante degli investimenti, il blocco dei lavori sull'opera da 40 milioni di euro per motivi tecnico amministrativi e il complessivo rallentamento dei pagamenti sugli investimenti in corso di realizzazione consentono di rispettare ampiamente anche l'obiettivo di cassa del patto. Anzi, a fine 2005 si pone un problema contrario: portare avanti il maggior numero possibile di pagamenti sul 2005 per non trovarsi in difficoltà con il patto di stabilità 2006 e anche per mantenere alta la spesa 2005, in previsione del fatto che il 2005 possa diventare base di calcolo per determinare gli obiettivi programmatici di futuri e-

servizi.

Visto l'andamento complessivo della gestione di bilancio 2005, si può concludere che la provincia B ha incontrato più difficoltà nel rispetto dell'obiettivo programmatico di cassa per il 2004, anno in cui è stato necessario ricorrere al rallentamento di alcuni pagamenti verso fornitori esterni.

A conclusione dell'analisi sui singoli casi, si può osservare che per alcuni enti non è stato necessario mettere in atto manovre straordinarie per rispettare il patto di stabilità 2005. Questi enti hanno potuto mantenere l'impostazione programmatica voluta o, comunque, consentita dalle condizioni complessive dell'ente e dalle risorse disponibili in bilancio, a prescindere dal patto di stabilità.

Altri enti, invece, hanno dovuto ricorrere a strategie specifiche allo scopo di potersi "svincolare" dai limiti posti dal patto di stabilità: ciò per non dover ridurre i servizi erogati; oppure per dare corso a programmate politiche di sviluppo di servizi ed investimenti; oppure per poter far fronte ai pagamenti connessi ad opere avviate in anni precedenti; e così via.

In ogni caso, per tutti gli enti locali il monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese è stata continuo sia sulla gestione di competenza (impegni) che sulla gestione di cassa (pagamenti), specie per la spesa di investimento che può avere andamenti molti diversificati da un anno all'altro e da un investimento all'altro.

In via generale, il patto di stabilità condiziona la gestione di tutti gli enti locali che ne sono soggetti, ma il condizionamento è diverso da ente a ente.

4. Politiche di bilancio e rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2005

Come già evidenziato nel precedente paragrafo, diverse sono le strategie adottate dagli enti locali per rispettare il patto di stabilità interno per il 2005.

Per quanto riguarda il vincolo sui pagamenti, l'ente può ri-

spettare il patto cercando di posticipare alcune spese all'anno successivo, rallentando dei pagamenti, dove è possibile. Ciò ovviamente rischia di creare più problemi l'anno successivo. Già in passato alcuni enti hanno rispettato gli obiettivi programmatici del patto, agendo sui tempi di pagamento delle spese oppure cercando di controllare meglio i flussi di entrata.

Come detto in precedenza, la stessa legge finanziaria per il 2005 ha previsto un meccanismo di posticipo dei pagamenti per spesa di investimento. Gli enti locali che a fine anno si trovino in situazioni di difficoltà (posto che abbiano presentato entro maggio 2005 apposita domanda) potranno procedere a richiedere alla Cassa DDPP il pagamento delle spese che eccedono i limiti definiti dal patto, sempre che le risorse messe a disposizione siano sufficienti a fronte di tutte le domande che perverranno alla Cassa DDPP.

Il posticipo delle spese costituisce comunque una strategia di corto respiro, un palliativo che in molti casi serve solo a rimandare il problema.

Un secondo tipo di strategie fa leva sulle spese che sono escluse dal calcolo del patto di stabilità. Si richiama in merito il contenuto della Tab. 1. Ad esempio, molti enti locali hanno aumentato il ricorso alla vendita di beni del patrimonio – non solo immobili e terreni ma anche partecipazioni azionarie, titoli, ecc. – per finanziare la spesa di investimento. L'ente evita così di ricorrere all'indebitamento, anche se la disponibilità di beni da alienare non è certo illimitata, e per alcuni enti è pressoché nulla.

Un'altra strategia incentivata dalle regole del patto di stabilità è l'utilizzo più intensivo delle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione: i soggetti che realizzano insediamenti abitativi o produttivi sul territorio comunale, invece di pagare al comune gli oneri di urbanizzazione dovuti per ottenere il permesso di costruire, realizzano direttamente le opere di urbanizzazione (strade, parcheggi, opere fognarie, ecc.) per un importo equivalente agli oneri dovuti. In questo modo, una parte delle entrate e delle spese connesse alle opere pubbliche di urbanizzazione non

transitano più dal bilancio comunale e si riduce di conseguenza la spesa.

Sulla stessa linea si colloca il ricorso da parte di alcuni enti (soprattutto medio grandi) alla cosiddetta finanza di progetto e alle concessioni di costruzione e gestione dei servizi. In questi casi, l'ente locale realizza investimenti e servizi in modo indiretto: soggetti privati forniscono i capitali necessari e, attraverso i proventi e la gestione delle opere realizzate, ottengono la remunerazione del capitale investito. Operazioni di questo genere ovviamente richiedono che l'investimento da realizzare abbia un sufficiente potenziale di redditività tale da attrarre investimenti privati.

Ove ne ricorrano le condizioni e vi siano le competenze necessarie, gli enti locali hanno cercato di ottenere contributi comunitari per il finanziamento di progetti di investimento. Alcuni enti hanno cercato di incentivare l'erogazione di contributi a titolo gratuito e liberalità da parte di soggetti privati (ad esempio, le fondazioni bancarie).

Ma la strategia principe adottata dagli enti locali è quella di ricorrere a forme di gestione dei servizi che consentano di portare le relative spese fuori dal bilancio dell'ente locale o, quanto meno, di farle transitare dalle voci di bilancio escluse dal conteggio del patto di stabilità, come le spese per trasferimenti verso altre amministrazioni pubbliche (privilegiando ovviamente quelle amministrazioni che non sono soggette ai vincoli del patto).

Alcuni esempi sono stati illustrati nel paragrafo precedente: l'affidamento di parte della gestione del patrimonio dell'ente locale ad una società patrimoniale; il trasferimento di funzioni e servizi alla unione di comuni se esistente (lo stesso meccanismo si può applicare alle comunità montane con meno di 50.000 abitanti che sono escluse dall'ambito di applicazione del patto di stabilità); il passaggio da tassa a tariffa per la gestione del servizio raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani, con il completo affidamento all'esterno del servizio.

Altri esempi riguardano: l'affidamento di servizi e funzioni a istituzioni (ovvero strutture organizzative costituite dagli enti

locali e dotate di ampia autonomia); il ricorso a consorzi fra amministrazioni pubbliche a cui affidare la gestione di servizi o la realizzazione di opere pubbliche; l'affidamento di servizi a società di capitali che in base ai criteri definiti dall'ordinamento vigente (quota di partecipazione al capitale della società da parte di amministrazioni pubbliche, prevalenza dell'attività svolta dalla società a favore di enti pubblici nell'esercizio di servizi pubblici, ecc.) possano essere classificati come enti pubblici. Anche in questi casi, i trasferimenti verso tali soggetti vengono esclusi dalla spesa soggetta al patto.

Anche l'esclusione dal calcolo del patto delle spese per conferimenti di capitale e partecipazioni azionarie pare coerente con l'orientamento del legislatore nazionale di incentivare l'affidamento di servizi ed attività a soggetti con struttura privatistica (società di capitali, società per azioni, consorzi pubblico privati, ecc.). Così come sono incentivate le forme associative di gestione dei servizi: unioni di comuni, comunità montane, consorzi fra amministrazioni pubbliche.

Vi sono anche rischi connessi alle operazioni finanziarie e alle strategie di bilancio appena descritte. In primo luogo, quanto previsto un anno dal patto, ad esempio in termini di spese escluse, potrebbe non esserlo l'anno successivo (sempre che l'impostazione complessiva del patto resti la stessa). In secondo luogo, massicce operazioni di esternalizzazione e repentini cambiamenti della struttura organizzativa dei servizi possono "stravolgere" eccessivamente la struttura di bilancio, rendendone più difficoltoso il controllo.

Dai vincoli del patto di stabilità interno, scaturiscono anche aspetti positivi tutte le volte che gli enti sono effettivamente indotti a dare corpo a comportamenti più "virtuosi". Ad esempio, un aspetto positivo indotto dal patto di stabilità interno è l'importanza che, per gli enti locali, hanno assunto la programmazione e il controllo dei flussi di cassa, anche se con l'introduzione dei tetti di spesa l'attenzione si è spostata tutta sulla dinamica della spesa. In tutti gli enti analizzati in questo studio, si è riscontrato un potenziamento del raccordo fra il settore finanziario e gli altri settori dell'amministrazione, al fine di

consentire un controllo stringente dei flussi di spesa, sia di cassa che di competenza.

Molti e più significativi sembrano invece i risvolti negativi, come l'analisi precedente ha evidenziato in più punti. Primo fra tutti, il rischio di mettere in atto ingegnerie contabili o di adottare soluzioni organizzative finalizzate prioritariamente al rispetto del patto di stabilità, invece che concentrare i propri sforzi nella ricerca di modalità operative e comportamenti finalizzati ad una gestione più efficace ed efficiente.

5. Conclusioni

Il patto di stabilità interno, così come impostato attualmente, ovvero in termini di tetti massimi di spesa definiti in base alla spesa sostenuta dall'ente locale in uno o più anni precedenti, raggiunge il suo scopo? Ovvero razionalizzare e contenere la spesa pubblica del comparto enti locali?

L'impressione è che gli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2005 siano stati definiti in condizioni di emergenza, a fronte di risultati macroeconomici particolarmente sfavorevoli. In altri termini, si doveva dimostrare in sede comunitaria una forte riduzione della spesa pubblica da conseguire in tempi rapidi, nella convinzione che questa riduzione possa tradursi in tempi rapidi in una riduzione del *deficit* pubblico (che invece, per definizione, è un saldo fra entrate e spese).

Ad una più attenta considerazione della costruzione dei vincoli del patto su ciascun ente locale e anche alla luce delle concrete strategie che gli enti hanno messo in atto in questo quadro di regole, sembra di poter concludere che il legislatore non ha costruito il patto di stabilità interno in modo tale da indurre un contenimento "reale" della spesa degli enti locali soggetti al patto, bensì ha indotto una riduzione di spesa che transita dai loro bilanci. Sarà interessante capire se con questa impostazione del patto di stabilità interno si otterrà un effetto positivo in termini di concorso delle amministrazioni locali alla riduzione del disavanzo pubblico annuo.

In ogni caso, gli enti locali che avevano una base di calcolo sfavorevole, non sono stati costretti a ridurre le spese e con esse i servizi e gli investimenti, ma piuttosto hanno dovuto ripensare la propria organizzazione, adottando scelte di esternalizzazione di servizi o privilegiando forme di gestione associata delle attività, ecc.

Il principale effetto del patto di stabilità interno del 2005 è stato quello di indurre gli enti locali a portare fuori dal proprio bilancio una parte della spesa, oppure a farla transitare per quelle voci di bilancio che sono escluse dai vincoli del patto di stabilità.

Il patto di stabilità interno espresso in termini di tetti di spesa comporta significativi condizionamenti dell'autonomia organizzativa e di spesa degli enti locali. I bilanci degli enti locali si irrigidiscono. In qualche caso, gli enti locali sono indotti a operazioni artificiali o, comunque, condizionate pesantemente dall'esigenza di rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, invece che da logiche di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il primo problema di comuni e province è quello di far quadrare i bilanci, a fronte di risorse sempre più scarse, una domanda di servizi che è mediamente in crescita, e la necessità di garantire un certo livello di investimenti per infrastrutture e servizi. Il patto ha comportato ulteriori vincoli e costretto gli enti a varie contorsioni per poter continuare a dispiegare in autonomia le proprie politiche di bilancio.

Occorre rivedere il patto di stabilità, fissando obiettivi rigorosi di equilibrio e di risanamento dei conti pubblici ⁽¹³⁾, ma al contempo applicando meccanismi più flessibili rispetto alle diverse realtà coinvolte, e soprattutto senza sacrificare autonomia e responsabilità degli enti locali.

(13) In merito, si deve comunque osservare che gli enti locali, dal 1999 ad oggi, hanno concorso positivamente al contenimento della spesa pubblica, raggiungendo nella maggioranza dei casi, gli obiettivi di volta in volta fissati dal patto, come evidenziato dalle relazioni annuali della Corte dei Conti. Con specifico riferimento alla regione Emilia-Romagna, ad esempio nel 2004, solo il 4,3% dei comuni con meno di più di 5.000 abitanti non ha rispettato il patto di stabilità.

Rigore e razionalizzazione della spesa difficilmente possono essere ottenuti a scapito della autonomia e della piena responsabilizzazione delle amministrazioni locali nei confronti della propria comunità di riferimento, sia per le risorse finanziarie che vengono drenate attraverso tributi e tariffe, sia per la qualità e la quantità dei servizi che vengono erogati.